

# Marx e o Marxismo 2015: Insurreições, passado e presente

Universidade Federal Fluminense – Niterói – RJ – de 24/08/2015 a 28/08/2015



TÍTULO DO TRABALHO			
<b>O CONCEITO DE PARTICIPAÇÃO NA POLÍTICA EDUCACIONAL SOB A MUNDIALIZAÇÃO DO CAPITAL</b>			
AUTOR	INSTITUIÇÃO (POR EXTENSO)	Sigla	Vínculo
<b>Alzira Batalha Alcântara</b>	Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ/FEBF) Universidade Estácio de Sá	UERJ UNESA	Professor Adjunto
RESUMO (ATÉ 150 PALAVRAS)			
<p>Tendo como referência o processo de mundialização do capital, este trabalho pretende debater, a partir da literatura acadêmica e do aparato legal, algumas das mudanças impostas ao Estado, aos sindicatos e à política educacional, especialmente, no campo da gestão democrática, em que a noção de participação é metamorfoseada. No Brasil, nos anos de 1990, estimula-se a criação de uma gama diferenciada de conselhos na política social e particularmente na esfera educacional, indo ao encontro de antigas bandeiras. No entanto, a existência de um órgão colegiado em si não assegura mudanças nas relações de poder. O arranjo Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) / Plano de Ações Articuladas (PAR) exemplifica, na política educacional recente, a promoção de Conselhos lastreados por indicadores que primam por uma participação formal em detrimento de uma participação substancial. Embora tais Conselhos tenham uma potencialidade de fomentar uma cultura participativa, tendem a legitimar uma política centralizada.</p>			
PALAVRAS-CHAVE (ATÉ 3)			
Capitalismo, Educação, participação			
ABSTRACT (ATÉ 150 PALAVRAS)			
<p>This paper seeks to discuss, based on academic literature and legal provisions, some of the changes imposed on the State, trade unions and educational policy, especially in the area of democratic management, in which the notion of participation is metamorphosed. In Brazil, in the 1990s, the creation of a wide range of social policy and particularly educational councils is encouraged, meeting long-standing demands. However, the existence of a collegiate body in itself does not guarantee changes in power relationships. An example in recent educational policy is the Educational Development Plan/Articulated Action Plan arrangement, with the promotion of indicator-based councils characterized by formal participation rather than one of a substantial nature. Although such councils have the potential of fostering a participatory culture, they tend to legitimate a centralized policy.</p>			
KEYWORDS (ATÉ 3)			
Capitalism, education, participation			
EIXO TEMÁTICO			
Educação, classe e luta de classes			

# **O CONCEITO DE PARTICIPAÇÃO NA POLÍTICA EDUCACIONAL SOB A MUNDIALIZAÇÃO DO CAPITAL**

Alzira Batalha Alcântara  
(UERJ-FEBF /UNESA-PPGE)

## **Considerações iniciais**

No processo de mundialização do capital, o Estado, os sindicatos, o modelo de gestão, os direitos do trabalhador foram metamorfoseados. Exigia-se um rearranjo político-social que se adequasse à reestruturação do mundo capitalista. Os movimentos populares e sindicais dos anos 80 deviam ser esvaziados de seu conteúdo crítico para possibilitar a emergência de movimentos alicerçados em novas bases. Se os sindicatos foram transmutados, o mesmo deveria ocorrer com os movimentos populares e com a noção de participação. Assim, nos anos de 1990, passou-se a reconhecer e a legitimar uma participação institucionalizada. Hoje, no Brasil, temos uma gama diferenciada de Conselhos na política social e particularmente na esfera educacional. A luta pela constituição de Conselhos foi guiada pela crença da importância da participação da sociedade civil na construção de uma sociedade democrática. No entanto, a existência de um órgão colegiado em si não assegura mudanças nas relações de poder. Há empecilhos de ordem estrutural que não devem ser menosprezados. Por um lado, qualquer Conselho, independentemente da esfera administrativa que atue, não está imune aos conflitos de classe que perpassam o Estado e a sociedade em geral. Por outro, não se deve subestimar o caráter indutor da política federal. O arranjo Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) / Plano de Ações Articuladas (PAR) exemplifica, na política educacional recente, a promoção de Conselhos lastreados por indicadores que primam por uma participação formal em detrimento de uma participação substancial.

## **A mundialização do capital e o papel do Estado**

Chesnais ressalta a importância de se rechaçar as representações que apresentam a mundialização do capital como um fenômeno natural ou mesmo exclusivamente econômico. Afinal, sem a ajuda dos Estados, os grandes grupos industriais e financeiros não teriam “chegado às posições de domínio que sustentam hoje” (2001, p.11). O capital só obteve uma ampla liberdade de ação e de movimentação no plano internacional a partir de medidas legislativas que desmantelaram as instituições e normas então vigentes. Além disso, a liberdade não possui mão-dupla, pois ela é máxima quando se refere aos interesses do capital, mas é interdita quando se trata da ótica dos

trabalhadores. Ou seja, o Estado não só estipula a natureza da liberdade como também a quem cabe desfrutá-la. Assim,

o triunfo atual do “mercado” não poderia ser feito sem as intervenções políticas repetidas das instâncias políticas dos Estados capitalistas mais poderosos, os Estados Unidos assim como os outros países membros do G7. Graças a medidas cujo ponto de partida remonta a “revolução conservadora” de Margaret Thatcher e de Ronald Reagan dos anos 1979-1981, o capital conseguiu soltar a maioria dos freios e anteparos que comprimiram e canalizaram sua atividade nos países industrializados (CHESNAIS, 2001, p.10).

Para consolidar esta política de desregulamentação, Chesnais também destaca como fundamental o “Consenso de Washington” e o tratado de Marrakech de 1994, que instituiu a Organização Mundial do Comércio (OMC)<sup>1</sup>. Ainda que os apologistas do mercado tenham explorado a queda do Muro de Berlim (1989) e o desmoronamento do regime soviético (1991), Chesnais considera que a restauração liberal ganhou impulso uma década antes. Os dirigentes políticos e sindicais que buscaram conter movimentos genuinamente democráticos e anticapitalistas, ocorridos no período de 1968-1978, tanto na Europa quanto nos EUA, acabaram por fortalecer grupos políticos conservadores. Os acontecimentos de 1989-91 certamente corroboraram para “acentuar as mudanças nas relações econômicas e políticas entre o capital e trabalho”, como também para implantar a ideia da vitória do mercado, do seu caráter inexorável. Decretava-se, portanto, o “fim da história”, o fim das utopias.

Tais ideias têm tido um duplo papel. Por um lado, apresentam uma função conformadora, pois se erigiu um consenso em torno da falta de alternativas; por outro, encobrem o caráter feroz e o efeito camaleão em que o capitalismo, mais do que nunca, tem se revestido. Bandeiras e conquistas de ontem foram desqualificadas ou substituídas, em face da “impossibilidade” de sua continuidade. Neste sentido, Netto (1995, p.31) afirma que o “capitalismo nunca esteve tão bem organizado quanto atualmente, com uma insuspeitada capacidade de se refuncionalizar e de responder rapidamente a novas demandas”.

---

<sup>1</sup> A OMC foi fundada em substituição ao Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT). A OMC “visa promover e regular políticas relativas ao comércio entre as nações”. Devemos estar atentos à OMC porque ela “incluiu, na sua pauta de serviços comercializáveis, a educação escolar” (NEVES & PRONKO, 2008, p. 92).

Se o capital se mundializou, este processo “não apaga a existência dos Estados Nacionais nem as relações políticas de dominação e de dependência entre estes. Ao contrário, acentuou os fatores de hierarquização entre estes” (CHESNAIS, 2001, p. 14). Por um lado, a ação dos Estados foi – e ainda é – fundamental para criar mecanismos e estratégias que possibilitam ao capital alçar grandes voos: ampliou a liberdade deste capital, tornou o trabalhador cada vez mais vulnerável ao desorganizar os movimentos operários e sindicais, subordinou a política social ao novo arranjo econômico, trazendo perda de direitos e conquistas históricas. Por outro, naturaliza-se uma redefinição na divisão internacional de trabalho em que se sacramenta, em novos moldes, uma subordinação do Terceiro Mundo em relação aos países centrais.

Do ponto de vista financeiro, a mundialização do capital foi facilitada pela ruptura unilateral do sistema Bretton Woods, no início dos anos 70, realizada pelo governo norte-americano, tornando o câmbio flutuante. Tal ruptura abriu caminhos para “medidas mais radicais de liberalização e desregulamentação financeiras empreendidas a partir de 1979” (CHESNAIS, 2001, p.14). Assim, a mundialização do capital não é um fenômeno natural, tampouco, seus resultados.

Se o quadro de exclusão é fruto de uma ordem econômica que revigora o ideário liberal, a ordem política, segundo Chesnais, foi essencial para o forte avanço do capital, contando com as ações do Estado ou mesmo de partidos e sindicatos que cooptaram trabalhadores, sobretudo do setor público, a se “adaptarem à mundialização”. Neste sentido, a participação dos trabalhadores deve ser reinventada. Afinal, tal participação contribui para a legitimação do conjunto de medidas adotadas, seja no campo econômico, financeiro, político, trabalhista, construindo um cenário consensual que arrefece os embates sociais. Assim, movimentos de resistência mais expressivos surgem fora da órbita do “movimento operário” oficial, como, no caso brasileiro, a luta encetada pelo Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST). Chesnais (2001) realça a ilusão de que se podem encarcerar os grandes grupos econômicos em códigos de conduta.

A mundialização do capital é um processo complexo que exige ações objetivas e subjetivas. Por isso, o Estado é fundamental, não havendo contradição entre esta necessidade e a revitalização do ideário liberal.<sup>2</sup> Se os acontecimentos de 1989/91 colaboraram para espriar a ideia do caminho único, do congelamento da história, o Estado tem cumprido um papel essencial na reestruturação do capitalismo. Coube a ele criar estratégias e medidas diferenciadas que, por um lado, possibilitaram,

---

<sup>2</sup> Com a revitalização do ideário liberal, recrudescer a tese do Estado mínimo e do princípio do mercado como ente auto regulatório. Curioso observar como muitos dos que abominavam a ação do Estado na economia buscaram enfaticamente o socorro financeiro estatal após a explosão da crise econômica em 2008. Bancos Centrais de vários países desenvolvidos injetaram somas muito expressivas para salvar da bancarrota instituições financeiras e empresas, o que revela o caráter relativo da não intervenção do Estado.

do ponto de vista político-jurídico e econômico, a liberdade tão requerida pelo capital, e, por outro, cooptaram parcela dos subalternos, desorganizaram seus movimentos e metamorfosearam bandeiras e conquistas históricas no campo das políticas sociais.

### **A mundialização do capital e múltiplas metamorfoses**

Segundo Borón, as lutas populares impulsionaram as democracias burguesas a efetuar reformas que proporcionaram ganhos efetivos aos subalternos. Apesar de o processo de democratização submeter-se a limites estruturais, por conta das tensões entre a igualdade proclamada e a desigualdade “material” implícita nas relações burguesas, Borón ressalta que não se podem desmerecer os avanços registrados desde a Primeira Guerra nem “minimizar as dimensões do Estado Keynesiano de bem-estar desde os anos 30” (1995, p. 74). Todavia, ele alerta que, ao longo da história, homens e mulheres sempre lutaram por “novas e mais férteis formas de participação e de construção do poder político” (1995, p. 76). Ou seja, contentar-se com uma noção de democracia minimalista, nos marcos da representação política, seria, por um lado, desprezar as lutas sociais que se empenharam em ir além da concepção de democracia formal e, por outro, ignorar a concretude histórica da América Latina ainda imersa em desafios gigantescos, que vão da extrema pobreza, com todas as suas implicações, ao narcotráfico. Apesar destes enormes desafios, o cenário latino-americano, desde o final dos anos 80, apresentou um quadro não favorável ao avanço de uma democracia substancial, tampouco à manutenção de políticas sociais. Duas facetas de um mesmo processo.

O arcabouço neoliberal, que se espalhou pela América Latina nos anos 90, serviu de base ideológica para legitimar o desmantelamento da política de proteção social, mudança situada no bojo da reestruturação do capital. Do ponto de vista político-ideológico, esta reorganização atacou o modelo do Estado Keynesiano, pois este seria responsável pela redução da rentabilidade do capital e, ao mesmo tempo, apontou o mercado como saída para a crise econômica. O intervencionismo estatal era visto como um duplo erro, pois não só tirava a liberdade requerida pelo mercado, como comprometia o esforço dos indivíduos ao atuar no campo da política social. A saudável competitividade exigia liberdade plena<sup>3</sup> tanto no plano estritamente econômico quanto na política social, para que os indivíduos não se acomodassem diante das “benesses” do Estado.

---

<sup>3</sup> Vale ressaltar que a defesa de “liberdade plena” tanto no liberalismo quanto no chamado neoliberalismo é absolutamente relativa, pois o objetivo prioritário não é resguardar a liberdade em si, enquanto valor universal e abstrato, mas os

Neste cenário, os sindicatos deviam ser combatidos. Mais do que isso, como expôs Amaral, os sindicatos deviam perder a sua identidade como espaço de resistência, de ação ativa e assumir o papel de parceiro, daquele que colabora no “espaço de negociação”, na formulação de novos pactos sociais, função que vai ao encontro do ideário liberal, pois este dilui os antagonismos de classes (2001). Nas empresas, o trabalhador se esvanece em prol da figura genérica do “colaborador”. Se os sindicatos foram transmutados, o mesmo deveria ocorrer com os movimentos populares e com a noção de participação. A crise econômica facilitou o dismantelamento destes movimentos, pois ampliou o desemprego criando uma “simbiose [interessante sob a ótica do capital] entre as faces formal e informal da economia. Fora do débil sistema de proteção social e sujeitos a uma jornada de trabalho mais exaustiva, os trabalhadores manifestaram pouca disposição para participar de mobilizações” (SILVA, 2003, p. 40).

Ao mesmo tempo em que o Estado se encolhe na política social, o chamado “terceiro setor” ganha centralidade nesta questão. Impõe-se uma visão fetichizada em relação ao “terceiro setor”, pois este não seria ineficiente, como o Estado, nem se pautaria meramente - ou exclusivamente - no lucro, como o mercado. O “terceiro setor”, composto pelas entidades da sociedade civil, proporcionaria, supostamente, maior participação e autonomia, pois está ancorado no âmbito local. Além disso, ao descentralizar os serviços sociais, possibilita atender as especificidades da localidade, elaborar uma gestão mais eficiente e com transparência, o que implicaria um avanço na construção do regime democrático.

Montaño (2007) apresenta uma crítica contundente ao “terceiro setor” tanto do ponto de vista teórico quanto político-econômico e social. Tal denominação embaça a análise do real, pois não só nos induz a pensar a sociedade de forma fragmentada, em setores estanques (1º Estado, 2º mercado, e 3º sociedade civil) como apresenta o terceiro setor de forma idealizada. Fato não gratuito, pois, segundo Montaño, tal visão colabora para aceitação do mesmo e dificulta perceber algo essencial: uma mudança radical no padrão de resposta à questão social. Tal mudança se expressa, com a “desresponsabilização do Estado, a desoneração do capital e auto-responsabilização do cidadão e da comunidade local” (MONTAÑO, 2007, p. 185).

O novo trato dado à questão social, através do “terceiro setor”, encobre o que deveria ser absolutamente central neste debate: a inserção da política social no processo muito mais amplo de reestruturação do capital e suas implicações. Tal processo abarca alterações que vão desde os valores

---

interesses do capital. O Bonapartismo ontem ou as ditaduras mais recentes expressam como as classes dominantes abrem mão, prontamente, desta liberdade, caso percebam que seus interesses estão sendo ameaçados.

sociais, o perfil do cidadão, a legislação trabalhista<sup>4</sup> até a base democrática, o que implica “menor participação da sociedade nos processos decisórios nacionais” (Idem, 187).

A política social deve ser redimensionada para atender à reestruturação capitalista. Como expôs Montañó (2007), a questão social perde a condição de “direito” e passa a ser um serviço comercializável - se for rentável - ou uma atividade filantrópica / voluntária. Neste novo tratamento, a questão social sai da esfera do Estado em direção ao mercado ou à sociedade civil, pois, supostamente, estas empresas/ entidades responderão de forma mais eficiente. O destino depende da potencialidade de lucro. Há, portanto, um processo de privatização seletiva cujos contornos dependem da oferta de incentivos fiscais, da transferência de fundos públicos ou mesmo da contratação de serviços privados.

No chamado “terceiro setor”, as “Organizações não-governamentais” / ONGs têm tido posição de destaque. Situam-se numa fronteira movediça entre o público e o privado - público não-estatal – o que contribui para ofuscar o “processo de privatização de serviços públicos” e desmobilizar os movimentos sociais (SILVA, 2003, p. 40-41).

O caráter universal e solidário da política social transmuta-se numa ação focalizada, pois, diante da crise, o Estado deve reduzir os benefícios e atender os mais necessitados, o que, aparentemente, comporta uma lógica irretocável. Contudo, o problema, como bem aponta Montañó (2007), é quando nos defrontamos com os resultados desta opção política. Metamorfoseia-se o cidadão em consumidor. Como no passado, ressuscita-se, a noção de cidadão ativo e passivo<sup>5</sup>, pois a qualidade dos serviços depende do poder aquisitivo de cada cliente. Legitima-se, portanto, uma política dual na oferta de serviços sociais. Alguns poderão exigir porque pagaram e outros, destituídos dos seus direitos, recebem, via de regra, serviços precários, de qualidade questionável, sejam estatais ou no âmbito da sociedade civil através de entidades de caráter filantrópico ou atividades voluntárias. Na ausência do Estado o “terceiro setor” vai ao encontro dos “esquecidos”, daquele que é quase um não-cidadão (MONTAÑO, 2007, p. 197).

---

<sup>4</sup> “Flexibilização” ou “reengenharia empresarial” funcionam como verdadeiros eufemismos, pois tentam minimizar perdas de conquistas históricas, como leis que amparavam o trabalhador, e impor um “novo contrato”, sob rubricas originais, que, via de regra, apresenta uma carga mais pesada de trabalho com salário igual ou mesmo reduzido. Empresas, de diferentes setores, inclusive educacional, têm processado sua “reengenharia” em nome da modernização ou para enfrentar a crise econômica, o que gera a sensação de um movimento de caráter inevitável.

<sup>5</sup> Há uma diferença que merece destaque. Ontem, esta divisão tinha um amparo no Estado de direito através da ordem constitucional, via o voto censitário. O tempo republicano não comportou esta divisão. Contudo, quando o cidadão se transforma em consumidor e perde, enquanto direito universal, os serviços sociais, recria-se esta divisão, pois alguns poderão comprar tais serviços e outros dependerão da oferta do Estado que, hoje, aparece como doação. Tal realidade se expressa no campo da saúde ou mesmo da educação. Ainda que os resultados possam ter tempos diferenciados, podem ser igualmente funestos.

No entanto, outro quadro é possível. Afinal, a ação da sociedade civil popular proporcionou avanços que não podemos desprezar. Todavia, não devemos ter a ilusão de que a participação, por si só, irá alterar a natureza do Estado, enquanto representante das forças hegemônicas. Há a necessidade premente de se (re) construir um duplo movimento: lutar pela ampliação de uma participação substancial<sup>6</sup> da sociedade civil popular e, ao mesmo tempo, fortalecer movimentos sindicais democráticos ou similares que tenham a clareza de que a dimensão de classe está presente, de forma explícita ou não, em maior ou menor grau, nas diferentes lutas que perpassam a sociedade, sejam questões de etnia, gênero, habitação, saúde, educação.

### **“Reforma” do Estado, política social e participação institucionalizada**

No Brasil a implantação da Reforma de Estado, nos anos 90, possibilitou uma retração acentuada das políticas sociais. Estas alterações, segundo Amaral (2001, p.30), eram essenciais para se adequar às novas necessidades do capital, já que direitos e conquistas eram vistos como “restrições à liberdade de acumulação (...); os capitalistas, seus teóricos e práticos falam em “engessamento” do capitalismo, vale dizer, da liberdade”.

Os neoliberais responsabilizam as políticas sociais universais pelo esvaziamento dos fundos públicos. Segundo o ex-ministro Bresser Pereira, o Estado no Brasil é “burocrático e paternalista”. Tal fato se intensificou com a promulgação da Carta de 88 que teria aprofundado a crise fiscal do Estado. Ou seja, para Bresser Pereira, a Constituição significou um “retrocesso burocrático sem precedentes”, promovendo um “surpreendente engessamento do aparelho estatal”(BRESSER PEREIRA apud MONTAÑO, 2007, p. 188).

A solução seria reformar este Estado que implicou, por um lado, uma campanha sistemática em prol da privatização para encolher o Estado que se mostrava ineficiente. Ao mesmo tempo, cabia modernizar a administração pública, ou seja, esta deveria passar a ter como paradigma o modelo da gestão empresarial, símbolo de eficiência. Assim, o Estado é privatizado duplamente, não só pela venda de empresas públicas, como também pela mentalidade gerencial que se impõe ao mundo público. O mercado afirma-se como verdadeira panaceia. Por outro lado, o Estado deveria romper com o “engessamento” e possibilitar uma flexibilidade nas relações trabalhistas, na política social, no

---

<sup>6</sup> Uma participação substancial e não meramente formal ainda é um grande desafio. Não basta ocupar assentos em diferentes conselhos, independentemente de sua natureza, num jogo de cartas marcadas. As regras devem ser postas em debate, como também o significado da sociedade civil. Como expôs Silva, não se pode cair na ingenuidade de que a mera boa vontade de todos os envolvidos fará superar as divergências gerando um “pacto social” satisfatório a todos (2003, p. 22-24).

financiamento. Para tanto, houve uma alteração expressiva no arcabouço legal para dar um suporte jurídico às transformações em curso. Algumas destas leis ganham vida e são internalizadas como “alternativas” para enfrentar grandes desafios, como a fome, o analfabetismo, a repetência escolar, o desemprego. Concordando ou não com a lei que dispõe sobre o serviço voluntário (Lei 9.608/ 98), é forçoso reconhecer que esta lei integra o dia-a-dia das pessoas. Afinal, por um lado, há uma avalanche midiática que incentiva o trabalho voluntário como ocorreu, por exemplo, na Campanha “Amigos da Escola”. Por outro, apresenta-se o trabalho voluntário como um *plus* no currículo pessoal, já que indicaria um perfil cooperativo, habilidade valorizada no mundo empresarial. Engajar-se numa atividade voluntária seria um diferencial que poderia beneficiá-lo na acirrada competitividade por uma vaga no mercado de trabalho.

Vale também destacar as leis 9637/ 98 e 9790/ 99. A primeira “qualifica como organizações sociais pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujas atividades sejam dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde”, o que concordando com Montaña, foi uma “verdadeira transferência de atividades estatais para o setor privado” (2007, p. 203). A segunda “qualifica pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip), e institui e disciplina o termo de parceria” (idem, *ibid*).

Concomitante a estas leis, O Estado viabilizou um aparato legal que possibilitou o financiamento público de instituições do “terceiro setor”, voltadas para atividades educativas e de assistência social, *sem fins lucrativos*. Tal financiamento ocorria através de auxílios, convênios, parcerias, contratos, ou, indiretamente, através da isenção de impostos, da contribuição à seguridade social, ou mesmo via modalidades similares.

Por isso, como bem apontou Montaña (2007, p. 204), é possível entender a “preocupação” com o social por parte do empresariado e o crescimento expressivo<sup>7</sup> do “terceiro setor”. Este se ampliou em função dos incentivos financeiros, mas também como “alternativa” diante do desemprego ascendente e estrutural. Além disso, o autor alerta que ocorrem distorções sérias no interior do “terceiro setor”, pois a captação de recursos deveria ser atividade auxiliar, mas se torna prioritária, tendo em vista a dependência dessas organizações por recursos. Assim, objetivos, população alvo, prazos podem ser alterados em função dos critérios priorizados pela agência “doadora”. A expansão

---

<sup>7</sup> Em 1995, o “terceiro setor”, com cerca de 1, 12 milhão de pessoas, já representava, aproximadamente, o dobro do número de funcionários públicos federais da ativa, que girava em torno de 512 mil (MONTAÑO, 2007, p. 206).

do “terceiro setor” deve-se, por um lado, à visão romantizada da realidade, por outro, ao conjunto de mudanças que perpassam do econômico ao cultural.

Tendo em vista a dependência financeira das entidades do “terceiro setor”, estas, segundo Montaño, carecem de solidez. Quando o Estado não mais renovar as parcerias, o vazio virá à tona. Ficará claro a perda da política social como direito universal, e como o chamado “terceiro setor” contribuiu para encobrir, do ponto de vista ideológico, os efeitos reais da reestruturação do capitalismo: aumento da desigualdade social, do desemprego, da economia informal, das relações trabalhistas instáveis e precárias, da intolerância, da violência social, das ondas xenófobas (ANTUNES, 2002).

Nesta perspectiva, é possível compreender a necessidade, sob a ótica do capital, de emudecer os movimentos populares, operários, sindicais em favor de uma participação mitigada, controlada, institucionalizada. Do ponto de vista político-social, os anos 90 enquadram, gradativamente, os movimentos sindicais e sociais. Se estes buscaram, nos anos 70 e 80, ampliar o grau de participação para além do sistema eleitoral, nos anos 90, passou-se a reconhecer e a legitimar apenas a participação institucionalizada. Segundo Almeida, o “período da Nova República talvez tenha sido também o do apogeu dos “engenheiros institucionais”, cuja principal função foi esvaziar a ideia corrente de democracia de qualquer conteúdo de crítica social. Para isto, muitos deles assumiram o nome de social-democratas” (ALMEIDA *apud* SILVA, 2003, p. 39).

### **Os Conselhos educacionais, sociedade civil e participação**

Hoje, temos uma gama de conselhos na política social e particularmente na esfera educacional. A luta pela constituição de conselhos foi guiada pela crença da importância da participação da sociedade civil na construção de uma sociedade democrática. A vitalidade de cada Conselho reproduz, mas também produz os limites, as potencialidades, as tensões do processo democrático. Se determinações estruturais condicionam e limitam a atuação desses Conselhos, isso não significa, como expôs Souza (2008, p.26), ausência de “possibilidades de transformação e de virem a se constituir em espaços de aprendizado democrático, uma vez que não se afiguram acabados ou definitivos”.

Nos idos dos anos 80, Paro tecia considerações, ainda muito atuais, sobre a gestão democrática da escola pública. Cabe destacar pelo menos três, pela pertinência e porque extrapolam o âmbito escolar. Partindo da premissa de que a escola é uma instituição que pode ajudar na

transformação social, Paro (1997) distingue potencialidades já existentes, daquelas que podem vir a ser. O autor alerta que a escola que temos está muito longe de ser transformadora.

(...) uma coisa é falar de suas potencialidades (...), falar daquilo que a escola poderia ser. Uma coisa é expressar a crença de que, na medida em que consiga, na forma e no conteúdo, levar as camadas trabalhadoras a se apropriarem de um saber historicamente acumulado e desenvolver a consciência crítica, a escola pode concorrer para a transformação social; outra coisa bem diferente é considerar que a escola que aí está já esteja cumprindo essa função. Infelizmente essa escola é sim reprodutora de uma ideologia dominante...é sim negadora dos valores dominados e mera chanceladora da injustiça social, na medida em que recoloca as pessoas nos lugares reservados pelas relações que se dão no âmbito da estrutura econômica (PARO, 1997, p. 10).

Paro também ressalta a não-homogeneidade dos grupos dominantes, mas lembra que estes “têm interesses coincidentes quando contrapostos aos interesses dos trabalhadores”. Assim, somente com organização e pressão popular, a escola poderá ser transformada em prol dos interesses da maioria. Portanto, seria ingenuidade esperar concessões espontâneas por parte dos detentores do poder. Além disso, Paro (1997, p.11) aclara que a defesa de autonomia escolar significa dar poder e condições concretas para a escola alcançar seus “objetivos educacionais articulados com os interesses das camadas trabalhadoras”. Uma escola sem recursos e sem capacidade para interferir na esfera decisória não possui uma real autonomia.

Ao apontar a distinção entre funções existentes e potencialidades, Paro (1997) destaca a necessidade de não sucumbirmos diante de análises ingênuas, ainda que sedutoras. Não confundir a utopia que nos mobiliza com a realidade em si. Conselhos são possibilidades voltadas para uma cidadania participativa. No entanto, a existência do Conselho em si não assegura mudanças nas relações de poder. Há empecilhos de ordem estrutural que não devem ser menosprezados, pois os Conselhos não estão imunes aos conflitos de classe que perpassam o Estado e a sociedade em geral. Muitas vezes, ocorrem avanços do ponto de vista popular, tendo em vista fissuras no interior do bloco dominante. Todavia, a história aponta que, em momentos de tomada de decisões cruciais, como a destinação de verbas públicas, diferenças são diluídas em favor de alianças que viabilizem seus interesses. Ou seja, numa sociedade de classes, o confronto está posto, latente ou explícito, cabendo a todos aqueles comprometidos com a escola pública auxiliarem na organização e luta popular.

Com a “Nova República” recuperamos nossos direitos civis, políticos e instaurou-se uma luta para ampliar os direitos sociais, ainda hoje tímidos. Vislumbrava-se a construção de uma sociedade democrática com a participação dos setores organizados em busca de justiça social. A Constituição Federal (CF) /88 lançou as bases para a criação de diferentes mecanismos que possibilitam a participação desses setores organizados na construção das políticas. Os Conselhos, da área da educação, da saúde, ou do meio ambiente, traduzem este espírito. Independentemente de os debates jurídicos e políticos em torno da pertinência do município ser considerado um ente federativo, é fato que ele, ao ter obtido uma maior autonomia administrativa, teve um horizonte de possibilidades nunca antes experimentado. Tal autonomia se expressa especialmente no campo educacional com a possibilidade de se construir um sistema municipal de educação. Muitos municípios tinham um sistema de ensino de fato, mas não de direito, pois não podiam estabelecer normas pedagógicas. A nova Carta reverteu esta situação.

Criar um sistema municipal de educação implica edificar um sistema administrativo próprio em que pode e deve traçar suas normas de organização e funcionamento, desde que não ignore, obviamente, a hierarquia do arcabouço legal. Respeitar, entretanto, é diferente de ser submisso. Há uma autonomia, ainda que relativa, que não deve ser ignorada. O município ganha efetivamente um espaço para pensar, propor regras e agir em sintonia com as especificidades locais.

Portanto, defrontamo-nos com um novo arranjo político que pode vir a ser uma importante conquista. Todavia, será que há uma consciência do real significado desta autonomia local? Esta conquista envolve pelo menos duas dimensões: uma política e outra técnica. Ou seja, tal conquista só se efetivará se houver clareza da importância política desta autonomia, podendo ser a base de uma cidadania participativa em detrimento de relações autoritárias, típicas e muito usuais no passado, mas ainda presentes. Deve-se, igualmente, buscar uma competência técnica, que não ocorre de forma espontânea, requerendo tempo, estudo, organização e trabalho.

### **O papel do Conselho Municipal Educacional: participação ou legitimação?**

No campo da educação, o Conselho Municipal desempenha – ou deveria desempenhar – um papel absolutamente essencial na construção de uma política democrática. Assim, vale apontar, mesmo que sucintamente, as potencialidades de um CME.

Em pesquisa realizada pela Secretaria de Educação Básica (SEB) do Ministério da Educação, apenas 44% dos 5.561 municípios brasileiros tinham Conselhos (JABOBI, 2008, 115). O CME é -

ou deveria ser – o órgão regulador do seu sistema de ensino. Entretanto, não é um órgão regulador qualquer, pois nele devem estar representados o governo, mas também a sociedade civil organizada. Portanto, é um mecanismo que pode dar voz e vez à comunidade desde que essa se organize. Ou seja, há uma potencialidade de se construir uma cidadania participativa, algo muito recente na história do nosso país.

No campo das atribuições, cabe ao CME normatizar, isto é, estabelecer regras que devem ser observadas no sistema sob sua jurisdição. Aliás, é a lei que cria o CME que dá a amplitude de sua ação, porém muitas vezes de forma genérica. Será o regimento interno que deve apresentar, de forma clara e detalhada, as diferentes funções que competem ao CME, como também os critérios para a eleição dos seus conselheiros, a forma de trabalho – remunerado ou não - e o período do mandato. Por exemplo, no município de Duque de Caxias (RJ), o conselheiro representante da sociedade civil deve estar vinculado a entidades ou associações de classe que atuam na educação. Parece algo óbvio, mas não é. Pesquisas demonstram que temos em nosso país conselhos com composição muito diversificada. Nos anos 90, por exemplo, o CME do município baiano de Paripiranga comportava conselheiros de Liga Desportiva, de associações rurais, comerciais e até do Banco do Brasil, ou seja, entidades totalmente alheias ao campo educacional (RIBEIRO, 2004). Como tais conselheiros poderiam contribuir num CME? Para Ribeiro (2004), tal prática refletia a presença ainda forte do clientelismo, das velhas práticas da troca de favores.

Dentre as competências mais usuais, compete ao CME as funções consultiva, deliberativa e fiscalizadora, além da normativa, recém citada. Na função consultiva, o CME deve responder a indagações, elucidar dúvidas sobre questões atinentes à educação. É uma ótima oportunidade para o CME dar visibilidade do seu trabalho e prestar um serviço, de forma mais direta, à comunidade. Na função deliberativa, o CME deve decidir questões submetidas à sua apreciação e na fiscalizadora acompanhar o cumprimento das normas educacionais em seu sistema de ensino.

Considerando que o maior objetivo da constituição do sistema de ensino municipal e do próprio Conselho reside no desafio de melhorar a qualidade de educação, cabe agregar mais uma atribuição ao CME: a função propositiva. O CME, pela sua própria composição, tem a potencialidade de conhecer os diferentes desafios educacionais presentes na esfera local. Para tanto, faz-se necessário ouvir atentamente as múltiplas vozes que compõem o CME. Ou seja, possui maiores chances de elaborar um diagnóstico mais fidedigno e não algo meramente formal. Ao conhecer a realidade e as raízes de seus problemas, pode propor ações com o fito de enfrentar problemas que teimam em rasgar o tempo. Neste viés propositivo, o CME não seria um mero braço da SME, um

simples órgão executor das decisões tomadas a sua revelia. Ao contrário, nesta função propositiva, o CME e a SME traçariam juntos os rumos da política educacional na esfera municipal. O CME daria espaço para a comunidade se fazer presente e a SME teria uma oportunidade ímpar de construir uma política com legitimidade dada pela própria comunidade local. Quer dizer, poder-se-ia estar dando os primeiros passos para uma sociedade mais justa, do ponto de vista da conquista de direitos sociais básicos, como a garantia de uma educação qualitativa.

No entanto, muitos municípios ainda não consolidaram os seus Conselhos. Há conselhos que existem apenas do ponto de vista institucional, isto é, formalmente. Estes muitas vezes só têm conselheiros governamentais. Outros até possuem representantes da sociedade civil, mas seus conselheiros não foram eleitos em suas bases e sim escolhidos pelo executivo local. Outros conselhos apresentam avanços seja na composição plural e democrática de seus conselheiros ou mesmo no desempenho de suas funções. Reúnem-se periodicamente, emitem pareceres, autorizam o funcionamento de uma dada instituição escolar, mas desenvolvem um trabalho pouco significativo, pois falta-lhe organicidade. Um CME, que ainda não se percebe como sujeito construtor da política educacional, está ainda muito aquém das suas potencialidades (CALDERON 2008). Quais têm sido os maiores empecilhos para o fortalecimento de um CME? O que ainda lhe falta para que ele possa ser partícipe na construção da política educacional? Há dificuldades de ordens distintas. Destacam-se três pela sua relevância. Uma é a necessidade de que o CME tenha dotação orçamentária independente que lhe assegure a manutenção de uma estrutura mínima, isto é, recursos humanos, materiais e financeiros. Se não há verbas, como agendar visitas regulares aos estabelecimentos de ensino? Ou como fazer um sério diagnóstico da realidade educacional? Um CME sem dotação orçamentária não tem vida própria, pois dependerá da boa vontade da SME.

Outro empecilho é a formação de seus conselheiros. Há uma ilusão de que os membros do governo estariam necessariamente mais preparados. Ribeiro (2004) relata que a Secretária Municipal de Caetité (BA) informara que naquele município havia a existência de um CME. Esse pesquisador, contudo, constatou que o município possuía exclusivamente Conselho do Fundef. Ora, se a própria Secretária não sabe o que é um CME, o que esperar dos demais trabalhadores desta SME? Cursos de formação são, portanto, necessários. Afinal, há procedimentos que devem ser aprendidos e um arcabouço legal que deve ser estudado e debatido por todos.

O terceiro empecilho é de ordem política. De um lado, o grau de organização e representatividade dos conselheiros da sociedade civil possibilita a estes uma inserção mais responsável e madura. Por outro, a visão política da SME pode estimular o fortalecimento do CME,

ou criar todo tipo de dificuldade. Quanto maior a autonomia, maior será sua relevância política, como Peroni (2003) nos mostra em relação aos CMEs do estado do Rio Grande do Sul. Caso contrário, dependerá da visão política do executivo local. Quer dizer, o CME fica refém da visão política hegemônica de sua localidade. A pressão dos governos das esferas estaduais e federal também é um fator que interfere na implantação e funcionamento do CME (CALDERÓN, 2008). Ou seja, não se pode esquecer que o CME é uma arena de disputa política. Essa arena se expressa tanto entre os membros da sociedade civil e do governo como no interior de cada grupo. Assim, não cabe uma visão idílica acerca dos representantes da sociedade civil. Nesse sentido, mesmo quando um Conselho possui uma composição paritária, isso não significa que os interesses populares estarão assegurados. Há cisões e conflitos entre os representantes da sociedade civil e do próprio governo. Portanto, visões maniqueístas não dão conta da compreensão da realidade social, pois, dependendo do projeto político do executivo municipal, esse pode ser uma voz mais sintonizada com os interesses populares do que os conselheiros representantes da sociedade civil. Nesse sentido, compartilho da conclusão de Souza e Vasconcelos ao afirmarem que a paridade na composição do CME não deve “ser tomada como garantia da prevalência ou da hegemonia de interesses sociais mais amplos sobre os privados” (2008, p. 254). Assim, se a sociedade civil popular se organizar e lutar por seus direitos, o CME tenderá a ter maiores chances para desempenhar o maior papel que lhe cabe: discutir e elaborar, juntamente com a SME, a política educacional conforme o interesse efetivamente público.

### **O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e o Plano de Ações Articuladas (PAR): breve contextualização**

Em abril de 2007, independente do Plano Nacional de Educação (PNE) ainda se encontrar em vigor, foi instituído, pelo decreto 6094/07, o “Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação” (Plano de Metas), que estava, segundo o MEC, em sintonia com lideranças da sociedade civil, como também com o Conselho Nacional de Secretários da Educação (Consed) e a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime). Fato emblemático, não gratuito, foi a incorporação do movimento empresarial “Todos pela Educação” como elemento-chave do PDE. O Plano de Metas, considerado o programa estratégico do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), inspirou-se, como o nome adotado já revela, na campanha “Movimento Todos pela Educação”, organizada por

entidades sociais e setores do empresariado nacional,”<sup>8</sup>, lançada em 2006 em São Paulo, o que indica quais lideranças da sociedade civil foram privilegiadas para dialogar com o governo.

O citado Decreto 6094/07 também estabelece a criação do Plano de Ações Articuladas (PAR) que visa o cumprimento do referido Plano de Metas, mediante a adoção de programas e ações que podem contar com apoio técnico ou financeiro por parte do Ministério da Educação. Assim, o PAR é a base para a assinatura de um termo de cooperação, firmado entre o Ministério da Educação (MEC) e o ente apoiado, sendo, supostamente, o esteio para um regime de colaboração em novas bases, com a participação das famílias e mobilização da comunidade em prol da melhoria da educação básica. Portanto, o PDE pretende, através de um novo padrão de relacionamento, ter como foco a qualidade de ensino. Almeja uma gestão pública diferenciada, tendo, por um lado, planejamentos alicerçados em diagnósticos supostamente participativos e, por outro, avaliações internas e externas que devem não só aferir o grau de acerto dos rumos adotados, mas também indicar as mudanças que devem ser feitas nos planejamentos, por meio de ações e metas precisas para a melhoria da educação. Vale dizer que a Lei nº 12.695/12 (BRASIL, 2012) elevou o PAR à condição de política nacional, não mais dependente do Plano de Metas.

O PDE pretendia superar algumas dificuldades do PNE (2001/10), comportando, em sua origem, 30 ações sobre diferentes aspectos da educação, o que levou Saviani a afirmar que o PDE “aparece como um grande guarda-chuva que abriga praticamente todos os programas em desenvolvimento pelo MEC” (2009, p. 5). Os programas podem ser agrupados em quatro eixos norteadores: educação básica, educação superior, educação profissional e alfabetização.

O PDE surgiu, com forte apoio midiático, anunciando várias pretensões. No documento “PDE: Razões, princípios e programas” consta que o Plano de Metas agregou

ingredientes novos ao regime de colaboração, de forma a garantir a sustentabilidade das ações que o compõem. Convênios unidimensionais e efêmeros dão lugar aos planos de ações articuladas (PAR) de caráter

---

<sup>8</sup> Tal movimento, lançado simbolicamente em setembro de 2006 nas escadarias do Museu da Independência em São Paulo, pretende alcançar 5 metas até o bicentenário da Independência: (1) toda criança e jovem de 4 a 17 anos na escola, (2) toda criança plenamente alfabetizada até os 8 anos, (3) todo aluno com aprendizado adequado a sua série, (4) todo jovem com ensino médio concluído até os 19 anos, (5) investimento em educação ampliado e bem gerido. Dentre os vários sócios fundadores encontram-se: Cristovam Buarque, Paulo Renato Souza, Fernando Haddad, Maria Helena Guimarães da Costa, Claudia Costin, Maria do Pilar Lacerda Almeida e Silva, Fernando Luiz Abrucio. Dentre os apoiadores, destacam-se: Fundação Victor Civita, Microsoft, Friends. Parceiros: Rede Globo e Instituto Ayrton Senna, dentre outros. Patrocinadores: Banco Real, DPaschoal, Instituto Unibanco, Odebrecht, Gerdau, Instituto Camargo Correa, Fundação Bradesco, Itaú Social, Suzano papel e celulose. Disponível em < <http://www.todospeheducacao.org.br/institucional>> Acesso em 10 janeiro de 2011.

plurianual construídos com a participação de gestores e educadores locais, baseados em diagnóstico de caráter participativo, elaborados a partir da utilização do Instrumento de Avaliação de Campo, que permite a análise compartilhada do sistema educacional em quatro dimensões: gestão educacional, formação de professores e dos profissionais de serviço e apoio escolar, prática pedagógica e avaliação e infraestrutura física e recursos pedagógicos. O PAR é, portanto, multidimensional e sua temporalidade o protege daquilo que tem sido o maior impeditivo do desenvolvimento do regime de colaboração: a descontinuidade das ações, a destruição da memória do que foi adotado, a reinvenção, a cada troca de equipe, do que já foi inventado. Em outras palavras: a intermitência (BRASIL, MEC, s/data, p. 24-25).

Os “ingredientes novos” destacam-se pela sua relevância, sendo antigas reivindicações de educadores: participação e construção de uma política de Estado e não de governo, o que implica um planejamento mais amplo materializado em planos que não se restrinjam a um mandato de poder. Tal realização exige compromisso e vontade política para dar continuidade às ações.

Todavia, diante da citação exposta, suscitam-se algumas indagações: o que se entende por participação? O que é diagnóstico participativo? Como foram eleitos os critérios presentes nas quatro dimensões que compõem o instrumento de avaliação do PAR? Se o PDE reconhece que a descontinuidade das ações é o maior impeditivo para o regime de colaboração, por que ocorreu o seu lançamento em detrimento do PNE ainda em vigor? Seria o PDE um “logotipo” educacional, a marca do governo Lula, como tantos outros têm feito nas diferentes instâncias governamentais? Ou seria um reconhecimento da continuidade de uma concepção educacional pautada na centralização das decisões, na fragmentação e na pedagogia dos resultados, como apontou Saviani (2009)?

Ao lançar entusiasticamente o PDE e deixar o PNE na penumbra, o governo manteve, pelo menos oficialmente, a prática da descontinuidade, ainda que a política educacional em curso esteja repleta de continuidades. Tal situação é delicada, pois dificulta à população se perceber como protagonista. Como dar credibilidade a um plano de educação, enquanto instrumento que viabilizaria uma política de Estado, se o PNE, aprovado em lei, foi secundarizado?

### **Os Conselhos no Plano de Ações Articuladas: algumas reflexões**

O arranjo PDE/PAR, ao elencar alguns conselhos, como o Conselho Escolar (CE), o Conselho de Alimentação Escolar (CAE) e o Conselho Municipal de Educação (CME) como indicadores da gestão democrática, foi ao encontro de antigas demandas populares. Entretanto, os critérios que lastreiam esses mesmos conselhos são genéricos e passíveis de questionamentos, como se exemplificará a seguir.

Cabe aclarar que o PAR se divide em quatro grandes setores, intitulados pelo MEC de dimensões, a saber: (i) gestão educacional; (ii) formação de professores e dos profissionais de ensino; (iii) práticas pedagógicas e avaliação e (iv) infraestrutura e recursos pedagógicos. No quadriênio 2007/2011, cada uma destas dimensões, divide-se em áreas que devem ser avaliadas a partir de 52 indicadores. De acordo com os critérios definidos aprioristicamente pelo MEC, cada indicador recebe uma pontuação: 1, 2, 3 ou 4. O conceito 1 aponta que o indicador avaliado se encontra em uma situação crítica, sem aspectos positivos, sendo necessárias ações de intervenção imediatas. O conceito 2 descreve uma situação insuficiente, com aspectos negativos superiores aos positivos, requerendo igualmente ações imediatas. Já o conceito 3 descreve uma realidade oposta às descritas anteriormente, pois sugere uma situação satisfatória, em que prevalecem aspectos positivos. Por último, a pontuação 4 descreve uma situação positiva, não existindo, em tese, aspectos negativos em relação ao indicador avaliado e, portanto, não havendo a premência de estabelecer ações (BRASIL, MEC, 2008). Quando o indicador não corresponde à realidade local, não deve ser pontuado. Ou seja, no PAR deve constar, para este indicador, “não avaliado” (n/a).

Importa destacar que os critérios presentes nas pontuações atribuídas aos indicadores do PAR foram definidos *a priori* pelo MEC. (BRASIL, MEC, 2008). Neste trabalho serão destacados, exclusivamente, alguns indicadores da área gestão democrática. As pontuações 1 e 4 descrevem situações antagônicas, porém utilizam critérios menos imprecisos em relação aos demais. Entretanto, na pontuação 3, é recorrente o uso de palavras vagas nos padrões descritos pelo MEC, como “parte”, “eventualmente” ou expressões que revelam processos inconclusos, como “políticas em fase de implementação”. Em alguns casos, a pontuação 3 soa como algo incoerente, visto que pressupõe uma situação satisfatória, mas sua descrição sugere uma situação insuficiente ou mesmo crítica. A título de exemplificação, vale citar o indicador Conselho de Alimentação Escolar (CAE). O conceito 3 é atribuído quando o CAE é representado

por todos os segmentos; possui um regimento interno; as reuniões não são regulares; o CAE fiscaliza a aplicação dos recursos transferidos; acompanha, em parte, a compra dos alimentos/produtos e a distribuição nas escolas; está

parcialmente atento às boas práticas sanitárias de higiene e ao objetivo de formação de bons hábitos alimentares (BRASIL, 2008, p.15).

Ora, o que significa um CAE “parcialmente atento”? O que vem a ser “acompanha em parte”? Como um dado Conselho pode ganhar consistência sem reuniões regulares? Critérios muito genéricos que podem significar um CAE meramente formal. Uma reunião aqui, outra acolá. Considerando a importância crescente de um acompanhamento sério, como atribuir conceito satisfatório a um CAE que sequer se reúne regularmente? Problema similar ocorre em relação à pontuação satisfatória (3) dada ao Conselho Municipal de Educação. O município deve indicar conceito 3, quando:

existe um CME implementado, com regimento interno, escolha democrática dos conselheiros, porém nem todos os segmentos estão representados; o CME zela pelo cumprimento das normas; não auxilia a SME no planejamento municipal de educação, na distribuição de recursos, no acompanhamento e avaliação das ações educacionais, apenas valida o plano da SME (BRASIL.MEC, 2008, p.14).

Como considerar como situação satisfatória um CME cuja atuação se restringe a validar o plano da SME e tampouco possui todos os seus segmentos previstos representados? Parece que tal CME somente legitima a política do executivo local, pouco contribuindo para uma gestão efetivamente democrática.

Pinto (2008) aponta o caráter revolucionário já desempenhado pelos conselhos em diferentes experiências históricas, como a Comuna de Paris em 1871, a força dos soviets (conselhos) na Revolução Bolchevista, marcos inovadores de gestão social, pautada em conselhos na revolução espanhola, em 1936. Tais movimentos assustaram a burguesia mundial e deram lugar a “congêneres mais bem-comportados, que passaram a atuar essencialmente como órgãos auxiliares na definição e controle das políticas públicas” (PINTO, 2008, p.154). Na definição considerada satisfatória dada pelo MEC, o CME sequer atua como órgão auxiliar na definição das políticas, esvazia-se, portanto, o potencial da função propositiva do CME. É legítimar que o espaço de construção da política se restringe à secretaria, *locus* de representação oficial do poder público no âmbito municipal. O MEC, com este critério de pontuação, valida o CME como figura decorativa.

Vale destacar a importância de se analisar esses critérios tendo em vista que apenas as pontuações 1 e 2 geram necessariamente ações, ficando implícita a ideia de que os conceitos 3 e 4 estão organizados pelo menos satisfatoriamente, o que implica colocá-los na zona de penumbra, podendo gerar uma acomodação. Além disso, a política educacional, há algum tempo, prioriza resultados em detrimento dos processos. A frouxidão dos critérios nos conselhos (CE, CAE, CME) da área “gestão democrática” do PAR sugere que os mesmos cumprem o papel de legitimar a política educacional planejada pelo governo federal, tendo o aval de uma suposta participação social que vem sendo esvaziada através de distintas estratégias. Cumpre, portanto, apontar que, ao contrário do que essas pontuações podem sugerir, tais indicadores escamoteiam a necessidade de mudanças, gerando um simulacro de realidade particularmente grave quando se acredita no potencial de uma participação substancial para se criar uma nova cultura política, na qual sujeitos anônimos possam se reconhecer como protagonistas. Tais critérios tornam-se ainda mais preocupantes quando se considera o caráter indutor das ações, programas ou propostas do governo central diante dos demais entes federativos.

### **Considerações finais**

A política educacional recente tem proclamado um compromisso com a democratização da educação, tanto do ponto de vista quantitativo quanto qualitativo. Qualidade que se traduz na busca de uma “melhoria da educação”, na implementação de um regime de colaboração pautado na responsabilização e mobilização, a fim de se edificar uma gestão participativa.

No entanto, um regime de colaboração que possa auxiliar na construção de uma gestão democrática não se impõe por decreto, tampouco é mera concessão, tendo em vista os interesses antagônicos em disputa em uma sociedade. Uma gestão participativa se conquista no bojo da organização. Cumpre ressaltar, todavia, a importância de uma política indutora comprometida com essa nova relação de cunho participativo. Para tanto, a ação que se estabelece entre o governo federal e demais entes federativos não é de menor importância. Embora Estado e governo não se confundam, este pode imprimir uma política que torne o aparato estatal mais ou menos sensível a uma cultura participativa de bases democráticas.

Há muito, as organizações populares no Brasil lutam por criar essa cultura participativa. Idas e vindas marcam a relação entre sociedade civil e Estado. Nesse processo de lutas, a sociedade civil foi evocada de forma veemente e o modelo centralizador do Estado foi rechaçado com a redemocratização. Nos anos 90, acentuou-se o processo de transferência de responsabilidades para o

nível local, porém, sem o devido financiamento. Tal fato, por um lado, penalizava justamente as áreas mais pobres e, por outro, comprometia a autonomia municipal, minando uma cultura participativa. Segundo Soares, houve uma “focalização geográfica invertida”. É um processo de descentralização destrutiva, gerando um “Estado de mal-estar social”, pois desmonta-se uma política social de âmbito nacional, mas nada se oferece e delegam-se competências aos municípios sem os recursos necessários. Há uma subordinação dos ministérios “sociais” aos que ditam a política econômica (SOARES *apud* MONTAÑO, 2007, p. 193- 195). Diante desse desmonte, as organizações populares lutaram para resguardar direitos conquistados e ameaçados pela avalanche (neo) liberal. Como bem sintetizou Semeraro, as organizações populares,

nos últimos anos, no entanto, saíram da resistência e da crítica e direcionaram suas energias na construção de um “Estado ético” democrático e popular. Começaram a ver no Estado não mais uma esfera externa e superior a ser combatida, controlada e melhorada, mas um terreno a ser disputado, recriado e dirigido coletivamente em sintonia com o próprio projeto de sociedade (SEMERARO, 2008, p.50).

Estaria a política educacional recente contribuindo na superação de uma concepção dominante pautada no individualismo, no pragmatismo e nos valores imputados pelo mercado? Até que ponto a atual política entra em sintonia com um novo projeto de sociedade? Ou colabora na edificação desse “Estado ético, democrático e popular” indicado por Semeraro (2008)? Não se trata de avaliar a política educacional como um todo. Seria algo amplo demais que foge completamente aos objetivos deste trabalho. Todavia, cabe indagar se os mecanismos privilegiados na política recente têm contribuído para a construção de uma nova cultura política.

Afinal, o novo PNE, aprovado por meio da lei 13005/14, incorpora aspectos centrais do PDE e o PAR permanece como mecanismo chave para a implantação de um regime de colaboração entre os entes federados, pautado em base participativa.

No campo do planejamento, houve uma superposição de planos, uma multiplicidade de programas e ações, como também o incentivo à institucionalização de distintos conselhos. Muitos desses programas podem trazer ganhos importantes, como laboratórios de informática, construção de rampas nas unidades escolares, aquisição de materiais pedagógicos, enfim resultados que podem ser contabilizados e dão visibilidade à política em curso.

O PAR apresenta objetivos pretensivos, pois visa servir de instrumento para se estabelecer uma nova relação do governo federal com o municipal, possibilitando, em tese, ao município observar sua realidade, dinamizar os conselhos a fim de selecionar os melhores caminhos para superação de seus desafios. Contudo, os critérios presentes nos indicadores do PAR têm privilegiado uma institucionalização de mecanismos de representação formal em detrimento de uma participação substancial que viabilize a ação dos múltiplos sujeitos envolvidos na educação.

Portanto, ao se observar a política educacional, numa perspectiva histórica, é possível perceber não só as metamorfoses de ontem, mas também como estas rasgam o tempo buscando legitimar a ação de um Estado supostamente neutro, alicerçado numa racionalidade jurídica. Intenta-se justificar pactos de poder que buscam assegurar, através da criação e recriação de distintos mecanismos, certo grau de participação, ainda que muitas vezes meramente formal. A sociedade civil foi redescoberta e tem sido evocada com vigor e de forma recorrente.

Instaura-se uma visão quase mística em torno de uma “concertação nacional” ou “pacto social”, que traz implícita a ideia de que todos participaram e/ou participam. Esse suposto envolvimento de “todos”, por sua vez, não só legitima as ações em curso como chancela o encolhimento do Estado em prol das variadas organizações que, em tese, trariam maior dinamismo. Na realidade, escamoteiam-se as estratégias de privatização e/ou malversação dos recursos públicos. Assim, a presença de membros da sociedade civil em si não assegura a consolidação de projetos e/ou práticas democráticas do ponto de vista popular, mas serve para suscitar paradoxos, em função de uma suposta corresponsabilidade, que empalidecem os movimentos sociais.

No bojo da reestruturação do capital, uma estratégia é ampliar a participação de diferentes grupos. Institucionaliza-se a participação, pois esta comporta um duplo papel. Por um lado, dá um ar de legitimidade às políticas em curso, pois ela seria resultado de uma construção coletiva. Por outro, dilui-se o confronto, desarma-se a ofensiva, já que, em tese, “todos” são sujeitos partícipes da política em curso. Um genérico “todos” em que, na realidade, poucos controlam os rumos da política. Participação restrita ao campo da execução, mas não como partilha de poder. Participação moldada, formatada, cujos limites são previamente definidos pelos reais detentores do poder. Diante de uma política social mitigada, somente é possível uma participação formal, visto que uma participação substancial poderia desvelar as exclusões presentes no âmago da política social.

## REFERÊNCIAS

ALCÂNTARA, Alzira Batalha. *Pacto federativo, educação e participação: uma República para todos?* Niterói, 2011. 356 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade

Federal Fluminense.

AMARAL, Ângela S. Qualificação, sociedade civil e desidentidade de classe: os desafios para o sindicalismo. *Outubro*. Revista do Instituto de Estudos Socialistas. São Paulo, n° 5, 2001.

ANTUNES, Ricardo. Trabalho e superfluidade. In: LOMBARDI, J. C. & SAVIANI, D. & SANFELICE, J. L. (Orgs.) *Capitalismo, trabalho e educação*. Campinas, SP: Autores Associados, HISTEDBR, 2002.

BORÓN, Atilio. A sociedade civil depois do dilúvio neoliberal. In: SADER, Emir. & GENTILI, Pablo (Orgs.) *Pós-neoliberalismo: as Políticas Sociais e o Estado Democrático*. São Paulo, Paz e Terra, 1995.

BRASIL. *Plano de Desenvolvimento da Educação/ PDE: razões, princípios e programas*. Brasília (DF), Ministério da Educação, s/data.

\_\_\_\_\_. *Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação: Instrumento de Campo*. Brasília (DF), Ministério da Educação, agosto 2008.

\_\_\_\_\_. Constituição [de 1988] da República Federativa do Brasil. *Diário Oficial* [da] República Federativa do Brasil, Brasília, 5 out. 1988.

\_\_\_\_\_. Decreto n. 6.094, de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. *Diário Oficial* [da] República Federativa do Brasil, Brasília, 25 de abril de 2007.

\_\_\_\_\_. Lei nº 12.695, de 25 de julho de 2012. Dispõe sobre o apoio técnico ou financeiro da União no âmbito do Plano de Ações Articuladas; altera a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, para incluir os polos presenciais do sistema Universidade Aberta do Brasil na assistência financeira do Programa Dinheiro Direto na Escola; altera a Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, para contemplar com recursos do FUNDEB as instituições comunitárias que atuam na educação do campo; altera a Lei nº 10.880, de 9 de junho de 2004, para dispor sobre a assistência financeira da União no âmbito do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos; altera a Lei nº 8.405, de 9 de janeiro de 1992; e dá outras providências. *Diário Oficial* da União [da] República Federativa do Brasil, Brasília, 26 jul. 2012.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE). *Diário Oficial* [da] República Federativa do Brasil, Brasília, 10 jan. 2001.

CALDERÓN, Adolfo Ignacio. Conselhos municipais: representação, cooptação e modernização da política patrimonialista. In: SOUZA, Donald Bello de (Org.) *Conselhos municipais e controle social da educação: descentralização, participação e cidadania*. São Paulo: Xamã, 2008.

CHESNAIS, François. Mundialização: o capital financeiro no comando. *Outubro*. Revista do Instituto de Estudos Socialistas, n° 5, 2001.

\_\_\_\_\_(Org.). *A Finança Mundializada: raízes sociais e políticas, configuração, consequências*. São Paulo: Boitempo, 2005.

JACOBI, Pedro Roberto. Participação, cidadania e descentralização – alcances e limites da engenharia institucional. In: SOUZA, Donaldo Bello de (Org.) *Conselhos municipais e controle social da educação: descentralização, participação e cidadania*. São Paulo: Xamã, 2008.

MONTAÑO, Carlos. *Terceiro Setor e Questão Social: crítica ao padrão emergente de intervenção social*. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

NETTO, José Paulo. Repensando o balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir.& GENTILI, Pablo (Orgs.) *Pós-neoliberalismo: as Políticas Sociais e o Estado Democrático*. São Paulo, Paz e Terra, 1995.

PARO, Vitor Henrique. *Gestão Democrática da Escola Pública*. São Paulo: Ática, 1997.

PERONI, Vera. *Política educacional e papel do Estado: no Brasil dos anos 1990*. São Paulo: Xamã, 2003.

PINTO, José Marcelino de Rezende. O potencial de controle social dos conselhos do Fundef e o que se pode esperar dos conselhos do Fundeb. In: SOUZA, Donaldo Bello de (Org.) *Conselhos municipais e controle social da educação: descentralização, participação e cidadania*. São Paulo: Xamã, 2008.

RIBEIRO, Wanderley. *Municipalização: Os Conselhos Municipais de Educação*. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

SAVIANI, Dermeval. *PDE - Plano de Desenvolvimento da Educação: análise crítica da política do MEC*. Campinas, SP: Autores, Associados: 2009.

SEMERARO, Giovanni. A “utopia” do Estado ético e educador em Gramsci. *Revista Critica Marxista*, gennaio-febbraio, Roma, 2008.

SILVA, Ilse Gomes. *Democracia e participação na “reforma” do estado*. São Paulo: Cortez, 2003 (Coleção Polêmicas do Nosso Tempo).

SOUZA, Donaldo Bello de (Org.) Apresentação. In: SOUZA, Donaldo Bello de (Org.) *Conselhos municipais e controle social da educação: descentralização, participação e cidadania*. São Paulo: Xamã, 2008.

SOUZA, Donaldo Bello de; VASCONCELOS, Maria Celi. CMEs: espaços de controle social? In: SOUZA, Donaldo Bello de (Org.) *Conselhos municipais e controle social da educação: descentralização, participação e cidadania*. São Paulo: Xamã, 2008.