

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA  
FACULDADE DE EDUCAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO  
MESTRADO**

**JEOVANDIR CAMPOS DO PRADO**

**O PROJETO “ESCOLA VIVA, COMUNIDADE ATIVA” COMO  
“POLÍTICA EDUCACIONAL” MINEIRA**

**Uberlândia-MG  
2012**

**JEOVANDIR CAMPOS DO PRADO**

**O PROJETO “ESCOLA VIVA, COMUNIDADE ATIVA” COMO  
“POLÍTICA EDUCACIONAL” MINEIRA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação, linha de Políticas e Gestão em Educação, da Universidade Federal de Uberlândia, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Educação.

Orientador: Prof. Dr. Antonio Bosco de Lima

**Uberlândia-MG  
2012**

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)**  
**Sistema de Bibliotecas da UFU, MG, Brasil.**

---

P896p Prado, Jeovandir Campos do, 1966-  
2012 O projeto “Escola viva, comunidade ativa” como “política educacional”  
mineira / Jeovandir Campos do Prado. - 2012.

178 f: il.

Orientador: Antonio Bosco de Lima.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Uberlândia, Programa de Pós-Graduação em Educação.

Inclui bibliografia.

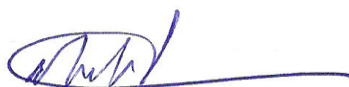
1. Educação - Teses. 2. Educação e estado – Minas Gerais – Teses. 3. Política social - Teses. I. Lima, Antonio Bosco de. II. Universidade Federal de Uberlândia. Programa de Pós-Graduação em Educação. III. Título.

**JEOVANDIR CAMPOS DO PRADO**

**O PROJETO “ESCOLA VIVA, COMUNIDADE ATIVA” COMO  
“POLÍTICA EDUCACIONAL” MINEIRA**

Dissertação defendida no Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Uberlândia, para a obtenção do Grau de Mestre, aprovada em 02 de março de 2012, pela Banca Examinadora constituída pelos seguintes professores:

**BANCA EXAMINADORA**



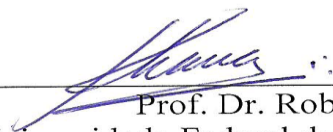
---

Prof. Dr. Antonio Bosco de Lima  
Universidade Federal de Uberlândia – UFU



---

Prof. Dra. Maria Alice de Miranda Aranda  
Universidade Federal da Grande Dourados - UFGD



---

Prof. Dr. Robson Luiz de França  
Universidade Federal de Uberlândia – UFU

*Dedico esse trabalho aos meus pais, à minha esposa,  
aos meus filhos e amigos, grandes incentivadores com  
os quais compartilho essa realização.*

## AGRADECIMENTOS

Este trabalho contou com a colaboração, o apoio e o incentivo de diversas pessoas. Talvez não seja possível neste espaço contemplar todas com o respeito e a consideração devidos.

Agradeço, primeiramente, a Deus que permitiu que os caminhos tortuosos da vida fossem suavizados pelo convívio com pessoas de mais alta dignidade dando sentido e significado aos conceitos de confiança, respeito, confiabilidade, sabedoria, aprendizado e tantos outros concernentes a atuação Divina em nossa vida.

Agradeço...

A toda minha família, a começar pelos esteios.

Ao meu avô Avelino, pessoa que me revisita constantemente em sonhos depois de tanto tempo de sua partida.

Aos meus pais, Maria das Dores e Ivo que com simplicidade e humildade enchem a minha vida de alegria.

A minha tia, Dorcelina, dedicação e pureza numa mesma pessoa.

A minha irmã, Silvana e seu marido Luciano, e junto com meu sobrinho Pablo, espontaneidade e timidez numa mesma família.

A minha esposa, Maria Abadia, companheira de todas as horas, fonte inesgotável de apoio, incentivo e confiança. Eterno amor!

Aos meus filhos, Lucas Philippi e Pedro Victor, razão de todo meu esforço, dedicação, superação, desejo e busca por dias melhores. Vocês representam a expressão maior do amor em minha vida.

Ao meu sogro, “Seu Preto Paim”, e minha sogra, Dona Hilda, respeito e consideração.

Aos meus cunhados, Marco Antônio, Márcia e Marta e, juntamente com os respectivos companheiros, Luíza, Flávio e Sebastião.

Aos meus sobrinhos Izabella, Flavinho e o pequeno Vitor Hugo. Ufa! Quanta energia!

Aos casais de amigos, Gilberto e Francielli, Carlos e Cláudia, Luiz e Graça, Wanderson e Luciana, Rony e Chesca que compartilharam, torceram e valorizaram esta etapa da minha vida.

Um especial agradecimento, ao meu amigo Leonardo, sem ele nada disso seria possível. Foi um dos responsáveis por plantar as sementes da pesquisa e do conhecimento em

minha vida. Fez-me perseverar quando achava que não seria mais possível continuar. Melhor representação da palavra amizade.

Ao James por sua paciência, solicitude e atenção indispensáveis nesse período.

Aos amigos que fiz durante esta caminhada acadêmica, Deive, Neusa, Astrogildo, João Batista, Marco Aurélio, Mário, Josemir, Elizabeth e Rúbia Mara. Pessoas a quem aprendi admirar e que muito me ensinaram.

Aos colegas do Pólis.

Aos Professores, Antonio Bosco, Carlos Lucena, Maria Vieira, Alejandra Corbalán e Carlos Henrique, admiração e respeito.

Aos professores, Robson França e Aldo Duran, pelas inestimáveis contribuições na banca de qualificação que com suas críticas e sugestões cirúrgicas, propiciaram a este trabalho acadêmico maior alcance epistemológico.

A Simone, surpreendente amiga, pela importante contribuição na leitura atenta deste trabalho. Pessoa que respeito e cuja competência é incontestável. Admiro você e seus pares.

À professora Maria Alice de Miranda Aranda por sua valiosa participação e contribuição na banca de defesa. Por suas pontuais sugestões e palavras incentivadoras à continuidade na trajetória acadêmica.

Ao meu orientador, Antonio Bosco, a minha eterna admiração e gratidão. Pessoa provocativa e desafiadora. Profissionalismo, sabedoria e serenidade. Obrigado “Mestre”!

*“Perdemos a capacidade de indignar-nos. De contrário o mundo não estaria como está.”*

*José Saramago*



## RESUMO

Esta pesquisa busca problematizar os limites e contingências da participação política e social dos sujeitos no contexto educacional por meio da implementação do Projeto “Escola Viva, Comunidade Ativa” (EVCA), enquanto uma política educacional do estado de Minas Gerais. A essência do EVCA reside na ampliação dos espaços de lazer, esporte e cultura no ambiente escolar e maior envolvimento da comunidade. Para a compreensão da cena que enquadra a participação no contexto educacional escolhido para este trabalho, entendemos que era preciso revisitar as bases que compõem o ideal liberal de sociedade, as variantes deste pensamento, a relação com o campo econômico e o movimento paralelo desempenhado pelo capital. Outra variante significativa considerada, foi explorar mais de perto as bases do modelo societal, construído e sustentado por inúmeros arranjos reconhecidamente elitistas. Procuramos evidenciar as formas de entrelaçamento do Estado com a sociedade civil que visam maior envolvimento e participação no mundo das políticas públicas. Enquanto caminho metodológico percorrido neste trabalho optamos pelo emprego da análise dialética atentando-nos para os nexos das estruturas micro com uma totalidade em constante transformação, valendo-nos para isso, de estudos bibliográficos e análise documental. Finalmente, os resultados deste estudo apontam para a dificuldade de efetivação de um projeto genuinamente democrático na educação. Na substituição da participação política pela participação social, engendrada por novos arranjos, que delimita, “educa” e direciona esta participação, envolvendo a sociedade civil e o Estado. Ao analisar o EVCA mais detalhadamente, observamos como os condicionantes econômicos acenados se imbricam na sua realidade, dividida entre atender demandas e objetivos distintos, daí a dificuldade do EVCA se firmar como uma proposta de caráter participativo transformador.

**Palavras - chave:** Liberalismo, Políticas Sociais, Participação, EVCA.

## ABSTRACT

This research seeks to discuss the limits and contingencies of people's social and political partaking in the educational context through the implementing of EVCA program (Escola Viva, Comunidade Ativa; that is, Living School, Active Community), which represents a fragment of educational policy in Minas Gerais state. The essence of EVCA lies on the expansion of leisure, sports and cultural spaces within schools and a greater involvement of community with it. Understand the scenario framing individuals' participation in the educational context in this work requires reconsidering society's liberal ideal's fundamentals, variations in the liberal thought, and the relationship between the economic field and the parallel movement performed by the capital. Another relevant variant is a close exploration of the bases societal model is built upon and supported by a number of arrangements known to be elitist. We try to show how the state intertwines with civil society to stimulate a greater involvement and participation in the public policies world. As a methodological procedure we employed the dialectic analysis with a focus on the links between microstructures and a whole which is changing constantly. To do so, we relied on bibliographical studies and document analyzing. Results point out both the difficulty to make a genuinely democratic program to be effective in education and a replacement of political partaking by a social one which is produced by new arrangements and which delimit, "educate" and direct such a participation so that to involve civil society and the state. In making a detailed analysis of EVCA program, we note how economic conditionings are overlapped in its reality, especially as to meet different demands and aims. That is why EVCA faces difficult to make itself steady as a proposition that is participative and transforming.

**Keywords:** Liberalism, social policies, participation, EVCA

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AE – Abrindo Espaços

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento

BIRD – Banco Interamericano para a Reconstrução e Desenvolvimento

BM – Banco Mundial

CD/FNDE – Conselho Deliberativo/Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

CMRR – Centro Mineiro de Referência em Resíduos

CRISP – Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança da Universidade Federal de Minas Gerais

CRV – Centro de Referência Virtual do Professor

DAPE – Diretoria de Acompanhamento de Projetos e Resultados Educacionais

ER – Escolas-Referência

EUA – Estados Unidos da América

EVCA – Escola Viva, Comunidade Ativa

FAO – Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação

FJP – Fundação João Pinheiro

FMI – Fundo Monetário Internacional

FUNEC – Fundação de Ensino de Contagem

G-7 – Grupo dos Sete países mais desenvolvidos e industrializados

GATT – Acordo Geral Sobre Tarifas e Comércio

GERAES – Gestão Estratégica de Recursos e Ações do Estado

ICBEU – Instituto Cultural Brasil e Estados Unidos

IDH – Índice de Desenvolvimento Humano

MEC – Ministério da Educação

MG – Minas Gerais

MPMG – Ministério Público de Minas Gerais

OIT – Organização Internacional do Trabalho

OMC – Organização Mundial do Comércio

OMS – Organização Mundial da Saúde

ONGs – Organizações não Governamentais

ONU – Organização das Nações Unidas

PAE – Programa Abrindo Espaços

PDE – Plano de Desenvolvimento da Educação  
PDP – Projeto de Desenvolvimento Profissional de Educadores  
PDPI – Plano de Desenvolvimento Pedagógico e Institucional  
PEAS – Programa Afetivo Sexual  
PEF – Programa Escola da Família  
PEP – Programa de Educação Profissional  
PMDI – Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado  
PNE – Plano Nacional de Educação  
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento  
PPAG – Plano Plurianual de Ação Governamental  
PROEB – Programa de Avaliação da Rede Pública de Educação Básica  
PROED – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento  
PROERD – Programa Educacional de Resistência às Drogas e à Violência  
PROETI – Projeto de Escola de Tempo Integral  
PROGESTÃO – Projeto de Capacitação de Gestores  
PROMÉDIO – Projeto Pedagógico para a Reformulação do Ensino Médio  
PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira  
SEE-MG – Secretaria de Estado da Educação de Minas Gerais  
SEPLAG – Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais  
SIMAVE – Sistema Mineiro de Avaliação da Educação Pública  
SRE – Superintendência Regional de Ensino  
UAGP – Unidade de Apoio Gerencial dos Projetos do Estado  
UNCTAD – Conferência das Nações Unidas Para Comércio e Desenvolvimento  
UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura  
UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância  
UNIDO – Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial  
URSS – União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>15</b>
 <b>CAPÍTULO I</b>	
<b>MERCANTILIZAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS: NATURALIZAÇÃO E/OU ESTANDARDIZAÇÃO? .....</b>	<b>28</b>
1.1 <i>Senso Comum</i> dos direitos sociais presente no <i>Novo Liberalismo</i> .....	31
1.2 Globalização ou mundialização do <i>consenso</i> ?.....	37
1.3 Políticas educacionais estabelecidas na ordem <i>mercantilizada</i> das políticas sociais .....	47
1.4 O quê instituições internacionais como o Banco Mundial ideologizam para a educação? .....	54
 <b>CAPÍTULO II</b>	
<b>DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO EM CONFORMIDADE COM O PROJETO LIBERAL .....</b>	<b>63</b>
2.1 Democracia e participação, sob a influência da lógica liberal e relação com o campo educacional .....	64
2.2 O educacional no contexto vigente e a fraude da participação.....	75
2.3 Participação e Representação: limites e contingências da teoria democrática .....	78
 <b>CAPÍTULO III</b>	
<b>DESENHO DE UMA POLÍTICA SOCIAL VOLTADA PARA UMA PARTICIPAÇÃO MAIS “EDUCADA” .....</b>	<b>88</b>
3.1 UNESCO: protagonismo polissêmico .....	89
3.2 Em busca de um Estado social inteligente: mudança de paradigma.....	96
3.2.1 Capital social e capital humano como forma de autossustentação .....	102
3.3 Sociedade Civil, Capital Social e alguns elementos constitutivos.....	109
3.4 Protagonismo: nuances sobre a participação juvenil .....	115
 <b>CAPÍTULO IV</b>	
<b>PROJETO ESCOLA VIVA, COMUNIDADE ATIVA: ABRINDO ESPAÇOS PARTICIPATIVOS .....</b>	<b>123</b>
4.1 Escola Viva, Comunidade Ativa: mobilização e responsabilização social.....	127
4.2 PDPI, canal participativo no EVCA .....	131
4.2.1 PDPI: elaboração de uma proposta coletiva .....	138
4.3 Operacionalização do Projeto Abrindo Espaços no EVCA .....	144
 <b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>151</b>
 <b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>159</b>

<b>ANEXOS .....</b>	<b>169</b>
Anexo I (Resposta de e-mail) .....	169
Anexo II (Exemplo de Plano de Ação).....	170
Anexo III (Ofício Circular nº 264/2008) .....	171
Anexo IV (Orientações de plano de ação da escola anexado ao Ofício Circular nº 264/2008) .....	173
Anexo V (Sugestões de oficinas anexadas ao Ofício Circular nº 264/2008) .....	176
Anexo VI (Plano de ação do instrutor voluntário) .....	178

## INTRODUÇÃO

A proposta inicial deste trabalho é fazer um estudo que contemple uma política educacional mineira, o *Projeto Escola Viva, Comunidade Ativa (EVCA)*, e intentar para alguns aspectos intervenientes nas atuais políticas educacionais, contexto em transformação, no que concerne a limites e contingências da participação neste campo. Empreendido na Rede Estadual de Ensino de Minas Gerais durante o governo de Aécio Neves<sup>1</sup>, no período de 2003 a 2010 e tendo continuidade com Antônio Augusto Anastasia do mesmo partido, sendo este eleito para o quadriênio seguinte, de 2011 a 2014.

Eleito pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), Aécio Neves chega em 2003 na sede do poder em Minas Gerais, no Palácio da Liberdade, com a proposta de zerar o déficit nas contas públicas cujo escopo de suas ações centralizou-se no propalado “Choque de Gestão”<sup>2</sup>, com explícito objetivo de saneamento das finanças, corte de gastos, racionalidade administrativa, modernização da máquina estatal, monitoramento e avaliação de ações governamentais. Diretrizes que também miravam para o campo educacional preconizadas para a urgência na reforma do aparato institucional do estado e introdução do choque de gestão nas estruturas administrativas com preocupação e compromisso com o desenvolvimento e com a redistribuição. No quadriênio seguinte da gestão do governador Aécio Neves, o “Choque de Gestão” ganha roupagem nova e transforma-se em “Estado para Resultados”.

Valendo-se das práticas de “boa governança”, o Estado de Minas Gerais se aproxima ainda mais dos organismos internacionais e em 2008 obtém junto ao Banco Mundial um empréstimo de US\$ 976 milhões com destino a projetos estruturadores em áreas de relevância social e, em contrapartida, o Banco exige o cumprimento de melhorias nos indicadores da saúde, educação e do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Na mesma balada, no ano de 2010, o Banco Mundial aprova mais US\$ 461 milhões<sup>3</sup> para o “Programa de Gestão por

---

<sup>1</sup>Primeiro mandato de 2003 a 2006 e segundo mandato, preferido por mais de 70% do eleitorado mineiro, de 2007 a 2010.

<sup>2</sup>O plano de Reforma do Estado é denominado “Choque de Gestão”, sendo constituído por ações de otimização de processos e modernização de sistemas, reestruturação do aparelho do Estado, avaliação de desempenho individual e institucional. Tem o objetivo de melhorar a qualidade e reduzir custos dos serviços públicos, mediante reorganização e modernização, do arranjo institucional e do modelo de gestão do Estado. Disponível em: < [www.seplag.mg.gov.br](http://www.seplag.mg.gov.br) >. Acesso em: 08 de novembro de 2008.

<sup>3</sup>O empréstimo de US\$ 461 milhões do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) para o Estado de Minas Gerais tem spread fixo e é garantido pela República Federativa do Brasil. Desde 1952, o Banco Mundial já investiu mais de US\$ 4,3 bilhões em Minas Gerais (incluindo este último empréstimo). Disponível em: < [www.bancomundial.org.br](http://www.bancomundial.org.br) >. Acesso em: 20 de janeiro de 2011.

Resultados”; segundo o Banco, “o Programa inovador "Estado para Resultados” melhorou educação, saúde e infraestrutura”.

Segundo Ricci (2006), um crítico dessa política, “Minas foi um dos seis estados brasileiros que recebeu maiores investimentos americanos na área educacional no pós-guerra”, demonstrando assim que o relacionamento entre o referido estado e essas agências não é fato novo e nem isolado.

Nas palavras do próprio governador sobre a emblemática parceria,

[...] nós já vínhamos tendo com o Banco Mundial uma relação de parceria muito estreita e uma parceria inédita que o banco inclusive apresenta para o mundo como um novo modelo de financiamentos de estados emergentes. A contrapartida deixa de ser a simples contrapartida financeira para se transformar na contrapartida social, da melhoria dos indicadores da saúde, da segurança pública e da própria gestão do Estado<sup>4</sup>.

A afinidade do governo mineiro com as instituições externas rendeu inúmeros elogios para o governador Aécio Neves a ponto do sul-africano John Briscoe, diretor para o Brasil do Banco Mundial, dizer o seguinte: "melhorar a máquina pública está virando receita para o sucesso político"<sup>5</sup>. Já Deborah Wetzel, especialista em setor público que trabalha no Banco Mundial, expressou que "Minas fez o que era apropriado para sua realidade, mas tem lições a ensinar a outros estados e outros países"<sup>6</sup>.

Algumas evidências começam a emergir a partir do cenário descrito, que privilegia a lógica por resultados e insere as ações educacionais e sociais implementadas em conformidade com os conceitos tradicionais de eficiência, eficácia e efetividade, incrustado por um lado sob a vigilância do ajuste de finanças, na boa gestão administrativa e na busca por melhores indicadores de educação e saúde.

Neste cenário, a Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais<sup>7</sup> (SEE-MG) lança

---

<sup>4</sup>Cf. Choque de Gestão tem US\$ 70 milhões para novos avanços. Agência Minas - Notícias do governo do estado de Minas Gerais. Disponível em: < [www.agenciaminas.mg.gov.br](http://www.agenciaminas.mg.gov.br) >. Acesso em: 10 de janeiro de 2011.

<sup>5</sup> Cf. Política de Resultados. *Veja*, São Paulo, ano 41, n. 16, p. 64-65, abril 2008.

<sup>6</sup> Cf. *Ibidem*.

<sup>7</sup>“Uma das secretarias mais afetadas por esta prioridade de ajuste das finanças públicas foi justamente a Secretaria de Educação. O orçamento da Secretaria de Estado da Educação de Minas Gerais para o exercício financeiro de 2003 foi de R\$ 3.463.957.417,00, incluindo emenda legislativa no valor de R\$ 4.317.000,00 (88,8% dos recursos seriam destinados para despesas de pessoal, sendo 38,3% destes, dirigidos para pessoal inativo; 9,37% dos recursos seriam destinados para merenda escolar, auxílio transporte, refeição, doença e funeral, convênios com municípios, entre outros). Contudo, em 1º de abril, o governo estadual anuncia corte orçamentário, prevendo-se 5% envolvendo gasto com pessoal e 20% com custeio da máquina. A Secretaria de Educação sofreu um corte de 31,4%, representando uma redução de R\$ 17 milhões de investimentos” (RICCI, 2005).



as bases de um intrincado número de Projetos<sup>8</sup> no ano de 2003, acompanhado de pesadas doses estratégicas de *marketing* disseminadas por toda mídia local e até nacional, cindido em dois grupos: Projetos Estruturadores (ampliação e melhoria do ensino fundamental e universalização e melhoria do ensino médio) e Projetos Complementares (vinculados aos Projetos estruturadores).

O plano geral de ações, de encontro com os programas e projetos da SEE-MG tem como foco a educação básica e as ações previstas abrangem duas dimensões principais: “melhoria dos serviços educacionais prestados à população e a melhoria da gestão do sistema”.

A primeira inclui ações voltadas para a ampliação do atendimento a uma parcela maior de crianças e jovens e o aperfeiçoamento das condições gerais de funcionamento das escolas. A melhoria da gestão pretende dotar o sistema de uma racionalidade e de mecanismos de controle e avaliação que são indispensáveis ao aumento da sua eficiência e eficácia, revertendo para a própria educação os ganhos obtidos na administração do sistema (MINAS GERAIS, 2005, p. 20).

Desse conjunto, escolhemos para este estudo o Projeto EVCA. Chama-nos a atenção, a proximidade com as políticas e postulados internacionais<sup>9</sup> segundo os novos paradigmas que norteiam a Educação atual que incluem melhorias no atendimento, nos indicadores de qualidade, nas formas de financiamentos, na gestão e avaliação com vista a dotar os Sistemas Públicos de Educação de racionalidade técnica em busca de critérios de eficácia e eficiência na promoção da “qualidade”.

No que concerne a semântica da palavra “qualidade”, entendemos que a qualidade em educação, coadunando com o que descreve Silva (1996, p. 170), esteja “baseada numa concepção sociológica e política da educação e sua noção de qualidade está estreitamente vinculada ao combate às desigualdades, às dominações e às injustiças de qualquer tipo”. Diferentemente da qualidade baseada em princípios de mercado que “é vista a partir de uma ótica econômica, pragmática, gerencial e administrativa”.

Na retórica presente no discurso hegemônico das atuais políticas educacionais segundo

---

<sup>8</sup>O termo “Projeto” aparece com muita frequência na documentação da SEE-MG parecendo, algumas vezes, tratar-se de programas.

<sup>9</sup>O Plano Decenal 1993 e 2003 apresentou 12 metas globais: níveis de aprendizagem; universalização do ensino; fluxo escolar; educação infantil; atenção integral à criança e ao adolescente; educação de jovens e adultos; gastos com a educação; autonomia das escolas; formação de professores; estruturas das escolas; valorização do magistério; livro e merenda escolar (LIMA, 2008). Dentre as temáticas relacionadas, o Projeto EVCA incorpora alguns destes postulados na sua maioria. O Projeto EVCA visa atender crianças e adolescentes em áreas urbanas e periféricas expostas a maior vulnerabilidade social.

o mesmo autor, “o eixo de análise social é deslocado do questionamento das relações de poder e desigualdade para o gerenciamento eficaz e eficiente dos recursos” (*Ibid.*, p. 168). Assim, a qualidade nesses termos está inventariada “à distribuição de recursos materiais e simbólicos que lhe estão relacionados” (p. 173). Na perspectiva apontada, o pragmatismo inserido no campo das políticas públicas educacionais está bem amarrado por uma engenharia social cujo valor político é retirado e por outro lado, submetido à “esfera da manipulação tecnocrática e instrumental” (p. 182). Como consequência, adverte Silva (1996), a qualidade perde seu caráter substantivo e político e se torna instrumental e técnico.

Portanto, a compreensão do Projeto EVCA passa pela complexidade concernente à intervenção estatal na sociedade, orientação, regulação e intencionalidades no contexto vigente como Política Social<sup>10</sup>. Na mesma vertente, a Política Pública<sup>11</sup>, aparece ofertada pelo Estado, como estratégia governamental composta de planos, programas e “projetos” sob a forma de controle e/ou proteção para a manutenção da consensualidade. Haja vista que um dos objetivos principais do Projeto EVCA é a melhoria das condições de aprendizagem e também dos indicadores sociais desta população concentrada, em maior parte, em áreas consideradas de “risco social” e, na maioria das vezes, localizadas em regiões periféricas o que caracteriza tais formas de intervenção.

Instituído na SEE/MG, por meio da Resolução SEE nº 416/2003, o Projeto “Escola Viva, Comunidade Ativa” tem como principal objetivo,

tornar as escolas públicas melhor preparadas para atender às necessidades educacionais das crianças e jovens mais afetados pelos fenômenos da violência e da exclusão social e proporcionar a tranquilidade e as condições indispensáveis para que se efetive o processo educativo (MINAS GERAIS, 2003, p. 1).

Outros Projetos componentes do Projeto EVCA são: Aluno Tempo Integral<sup>12</sup>, Programa de Educação Afetivo-Sexual (PEAS)<sup>13</sup> e Projeto Abrindo Espaços<sup>14</sup> também,

---

<sup>10</sup>Política Social - Entender como elemento fundamental para a manutenção da sociabilidade, proteção e controle social expresso por estratégia governamental composta, muitas vezes, de planos, programas, projetos e serviços.

<sup>11</sup>Política Pública - Compreender a complexidade do Estado concernente a sua intervenção na sociedade: orientação, regulação, (des)regulação, intencionalidades segundo um contexto vigente.

<sup>12</sup>Projeto Aluno de Tempo Integral é um dos três componentes importantes do Projeto Escola Viva, Comunidade Ativa; atende a alunos do ensino fundamental, em outro turno, no mesmo espaço da escola em que estuda ou em outros espaços sociais. Objetivando melhoria do desempenho escolar e experiências artísticas, culturais e esportivas, com extensão do tempo de atendimento pela escola.

<sup>13</sup>PEAS – Programa de Educação Afetivo-Sexual seu objetivo central é a promoção do desenvolvimento pessoal e social do adolescente através de ações de caráter educativo e participativo, focalizados nas questões da afetividade, da sexualidade e da saúde reprodutiva e implementadas nos sistemas públicos de educação e de

considerados subprojetos, cuja centralidade encontra-se na integração escola-comunidade. “A escola que não se torne um bem comum, não tem a proteção e o cuidado da sua comunidade. Por isso, ela precisa se tornar um bem público, um patrimônio e um instrumento de promoção do desenvolvimento da comunidade em que atua” (MINAS GERAIS, 2005, p. 18). Assim, segundo SEE-MG, a violência e os conflitos podem ser resolvidos ou mediados pela “comunidade” por meio de oficinas e atividades voltadas para dança, arte, esporte, atividades culturais de vários tipos como forma de maior inclusão social.

Nestes termos, na proposição da SEE, (MINAS GERAIS, 2005, p. 25), “torna-se necessária a adoção de políticas que, inseridas num projeto global de transformação social, fomentem a responsabilidade social pela educação”. A responsabilidade vinculada à participação, à definição de tarefas, das competências e contribuições advindas das diferentes instâncias da comunidade escolar “convidada” a se associar e a fazer parte desse Projeto Educativo.

As políticas educacionais inclusas neste modelo responsabilizam a comunidade<sup>15</sup> para as ações sobre as quais o Estado deveria se ocupar e que, muitas vezes se omite. Engendra novos arranjos sociais cujo enfoque se aproxima de uma espécie de política social autossustentável (sustentada pelos indivíduos e seus pares) que incluem ênfase nos processos de participação, escolha e outras deliberações de ordem “dita” democrática, mas que dificilmente seus atores, chamados a desempenhar o papel de autores, conseguem exceder os limites de contenção e controle impostos pela burocracia estatal.

O EVCA, nesse sentido, parece acenar para um tipo de “democracia participativa” na educação reunindo alguns elementos presentes nesse novo modelo “colaborativo” oriundo das tendências no universo das políticas sociais mais recentes. Nestas, valores como a solidariedade, cooperação e respeito podem ser interpretados como capitais que favorecem a participação e os preceitos democráticos, como apontam os estudos de Putnam (2000) sobre o chamado capital social e que tão logo passou a figurar nas orientações das principais agências internacionais.

Na visão destes interlocutores é essencial a necessidade de fomentar a participação e o

---

saúde do Estado de Minas Gerais, especialmente nas escolas particulares dos projetos Escola Viva, Comunidade Ativa e Escolas-Referência (MINAS GERAIS, 2005).

<sup>14</sup>Projeto Abrindo Espaços - tem por objetivo promover melhorias na qualidade das interações escola-comunidade, orientadas também por uma visão afirmativa da juventude e uma concepção de escola aberta e integrada com a comunidade e buscando ampliar as oportunidades de novas experiências aos finais de semana. Participam deste projeto as escolas envolvidas no Projeto Escola Viva, Comunidade Ativa (MINAS GERAIS, 2005).

<sup>15</sup>O tema é controverso; para seu uso neste trabalho, comunidade pode ser compreendida como pais, familiares, professores, supervisores, funcionários da escola e outros mais.

envolvimento das famílias no universo escolar, seja na administração e na supervisão, pois, no pensamento destes, a participação das famílias pode trazer resultados positivos na eficiência e na “qualidade” da instituição escolar.

No que tange ao interesse por este estudo, deu-se quando trabalhava na Rede Estadual de Educação mineira como professor do Ensino Médio desde 2003, lotado em uma escola situada na periferia da cidade de Araguari, a qual foi indicada, algum tempo depois, para fazer parte do Projeto EVCA. As carências da escola se assemelhavam com aquelas requeridas pelo projeto, ou seja, baixo rendimento dos alunos nas avaliações sistêmicas, índices elevados de evasão escolar e violência destacada no seu entorno. A partir de 2007, quando da ampliação do referido Projeto para as cidades do interior<sup>16</sup>, a instituição mencionada passou a integrar tal projeto.

No entanto, com o decorrer do tempo de implantação surgiram as primeiras inquietações, provenientes do descompasso contido nas orientações oficiais emanadas pela SEE-MG e a realidade posta *Entre os Muros*<sup>17</sup> do EVCA que não se ajustavam. Algumas fragilidades relacionadas aos propósitos divergentes de interesses contidos na orientação governamental e as reais necessidades daqueles inseridos no projeto, *grosso modo*, enquanto um convergia para os resultados o outro procurava centrar nas pessoas. Severino (1986, p. 56) nos adverte sobre os perigos escondidos no discurso ideológico que apresenta “um discurso explícito diferente do discurso real, ou seja, proclama uma coisa, enquanto deseja e visa outra”. Premissa que pode ser aceita neste caso quando perscrutamos sobre as nuances que envolvem a participação no ambiente escolar.

Para esta pesquisa, o objetivo geral é fazer um estudo do Projeto EVCA enquanto uma política pública educacional inserida num contexto ampliado em transformação e atentando para componentes sociais e políticos que abarcam a participação. No EVCA, por exemplo, é essencial, para o êxito da sua proposta, a participação da comunidade (pais, alunos e

---

<sup>16</sup>Atualmente participam do projeto 503 escolas. Iniciado na Capital em 2003, rapidamente se estendeu para a Região Metropolitana de Belo Horizonte. No Interior, Uberaba foi a primeira cidade a ter o projeto implantado em 13 escolas. Em 2007, houve a expansão do projeto de 189 para 503 instituições de ensino participantes, levando o Escola Viva para todas as regiões do estado, atendendo 480 mil alunos, em 102 dos maiores municípios mineiros. Disponível em: < [www.educacao.mg.gov.br](http://www.educacao.mg.gov.br) >. Acesso em: 08 de outubro de 2009.

<sup>17</sup>“Entre os Muros da Escola” é um filme produzido na França em 2008, dirigido por Laurent Contet e vencedor do prêmio Palma de Ouro no Festival de Cannes no mesmo ano. O filme é baseado no livro homônimo de François Bégaudeau (lançado no Brasil pela Martins Fontes Editora). Segundo o seu Diretor, o filme não retrata somente a educação “não, ele vai além disso. Atravessamos os muros da escola para falar da sociedade nos dias de hoje, das relações humanas, da noção de autoridade, não só através da figura do professor, e de como as pessoas se colocam diante dessa autoridade. O filme também aborda o fato de pertencer a uma comunidade. O que isso significa? Como crescemos? Como transitamos entre tantas culturas diferentes? São questões que não fazem parte apenas do universo escolar, apenas um microcosmo num contexto maior”. Disponível em: < <http://cinema.uol.com.br/oscar/ultnot/2009/01/30/ult4332u980.jhtm> >. Acesso em: 10 de maio de 2010.

profissionais da escola), “convidada” a fazer parte e acompanhar mais de perto os problemas enfrentados pela escola. E assim, operar no preenchimento de algumas lacunas provocadas pela atuação ineficiente do Estado e negligenciada também pelo mercado. Todavia, o sucesso do Projeto está condicionado ao desempenho dessa parcela da população chamada a colaborar de maneira “protagonista”. E é neste protagonismo que residem as nossas desconfianças.

Assim, os objetivos específicos da pesquisa podem ser desdobrados em:

- ❖ Analisar no cenário vislumbrado na década de 1990, concernente a um paradigma de Estado e sociedade, o desenho da política social e educacional orientado pelas injunções externas e o senso comum estabelecido;
- ❖ Entender as nuances do pensamento liberal e os vínculos com o capital, seus desdobramentos no campo político e social concernente ao apanágio democrático construído;
- ❖ Compreender as novas formas analíticas de interação entre Estado e Sociedade e os arranjos participativos produzidos incidentes no campo das políticas públicas mais recentes;
- ❖ Analisar o Projeto Escola Viva, Comunidade Ativa enquanto possibilidade de uma política pública, enfocando os canais participativos abertos à atuação comunitária.

No entendimento de Cunha & Cunha (2002, p. 12), “as políticas públicas tem sido criadas como respostas do Estado às demandas que emergem da sociedade e do seu próprio interior, sendo expressão do compromisso público de atuação numa determinada área a longo prazo”. Nesse quesito, até que ponto o Projeto EVCA carrega no seu interior os pressupostos das políticas educacionais contidas no contexto da globalização colocados por Ianni (1995), ou seja, formuladas com destaque no mérito do mercado e na restrição do papel do Estado nas formas de atendimento e de atuação?

Faleiros (1991) chama a atenção sobre os cuidados com as formas de mascaramento de controle social dos desiguais, suscita desconfianças na centralidade das políticas sociais que se materializam, muitas vezes, nas políticas públicas ofertada pelo o Estado. Em Minas, Ricci (2006) chama a atenção para a ausência de uma política social sistêmica e desvinculada da efemeridade dos programas e projetos de origem não-estadual oriundos, não raro, de

parcerias fortes com a iniciativa privada e organismos externos, no melhor modelo positivista que dão contornos de mercados aos conceitos de qualidade, eficácia e eficiência.

Com referência ao emprego do termo “comunidade”, recorrentemente utilizado ao longo deste estudo e por diversas vezes mencionado nos estratos da legislação educacional, o concebemos um tanto abstruso. A sua compreensão pode sofrer variação, podendo ir desde a população atendida por uma escola e seu entorno ligados pela proximidade e a utilização de seu serviço, como aqui nos reservamos, como outra de maior complexidade (GHANEM, 1998) presente nas teorias sociológicas.

Diante deste apanhado, dentro da proposta das políticas públicas educacionais vigentes, a participação apresenta distintas interpretações e significados, tendo em vista que ela sofreu e ainda sofre com a influência do adágio liberal e, especialmente, na variante mais incisiva deste pensamento, a neoliberal. Assim sendo, como se dá a participação no projeto em relevo dentro destes condicionantes? Quais são os limites desta participação frente à burocracia estatal e seus ditames?

Ao fazer um balanço de sua administração, Aécio Neves, reforça os avanços na área educacional no período de 2003-2010 e, dentre eles, a atenção especial dada aos alunos de áreas carentes ressaltando que “o resultado foi a melhoria no aprendizado e redução nos índices de violência”<sup>18</sup>. No entanto, a preocupação maior parece ser em mostrar que o Estado de Minas Gerais ocupa posição cômoda no *ranking* nacional tangente ao “total” de alunos com nível recomendado de leitura, percentual de alunos com acesso ao computador e proficiência média de alunos do Ensino Fundamental e Médio em Língua Portuguesa e Matemática.

Cabe-nos investigar algumas variáveis subentendidas ao Projeto EVCA com relação à dirigibilidade e intencionalidade de suas ações e, só a partir disso, tentar responder a algumas indagações. O EVCA “abre espaços” para a atuação comunitária e acena, para que a proposta tenha sucesso, a essencialidade da participação, colaboração e envolvimento desta comunidade com os problemas da escola. Sendo assim, qual é o espaço destinado para a atuação desta população e o seu real poder de intervenção? Com relação a este tipo de política educacional, pode ser considerada uma proposta inovadora ou é parte da estratégia governamental para tirar proveitos e vantagens desta associação? Faz parte de uma tendência, quando falamos em política pública, orientada, estandardizada e disseminada por várias localidades com os mesmos objetivos e as mesmas finalidades?

---

<sup>18</sup>Cf. AÉCIO OS ANOS QUE MUDARAM MINAS GERAIS. Disponível em:< [www.aecio-neves-2003-2010.com.br](http://www.aecio-neves-2003-2010.com.br) >. Acesso em: 12 de janeiro de 2011.

Pensar o EVCA enquanto possibilidade de uma política pública requer revisitar as bases das políticas sociais (programas e arremedos de) para, depois, tentar compreender como o compromisso público se materializa nos diferentes campos.

Assim, a investigação intenta percorrer os caminhos que permitam conhecer, na essência, os pressupostos presentes no EVCA e na política educacional do estado sem, no entanto, desconsiderar os indicativos de que tal política possa estar ancorada a um modelo de abrangência maior, disseminado também em outras localidades. Por isso, é fundamental a análise da literatura diretamente ligada ao tema, documentos oficiais produzidos referentes ao Projeto EVCA: leis e normativas, manuais de orientações, ofícios, editais, resoluções, pareceres e pesquisa de outros autores que dialogam ou que dividem os mesmos pressupostos presentes no projeto em destaque que, de alguma maneira, possam contribuir, subsidiar ou permitir ao investigador desvendar as variantes ideológicas que as permeiam, sem descurar dos pressupostos epistemológicos nem desconsiderar ou negligenciar a problematização quanto à ingerência externa e as orientações que influenciam a política social e, especificamente, a política educacional.

No caso desta pesquisa, não só as orientações e a ingerência externa são suficientes para a compreensão do nosso objeto. É preciso ir além, isto é, descortinar e interpretar as mudanças ocorridas no último século concernentes às bases do pensamento hegemônico e de seus desdobramentos no campo social e, por conseguinte, na esfera educacional.

Reconhecemos que, em conformidade com o pensamento de Cury, citado por Severino (1986, p. 52),

a educação, como atividade, participe das relações sociais contraditórias, é então uma instabilidade mais ou menos aberta à ação social. Se sua função social esteve [estiver] mais comprometida com os interesses dos grupos dominantes do que com os interesses e valores das classes subalternas, isto não é uma fatalidade e nem sua sina.

É importante lembrar que “o planejamento e a execução de ações necessárias e pertinentes ao exercício do poder social se dão, ao nível do Estado, através da política social e administrativa que constituem a base do governo da sociedade” (*Ibid.*, p. 53). Disso decorre que a política educacional incorpora a ideologia do Estado explicitada nas legislações, leis, planos, programas e projetos.

Por isso Gamboa (2007, p. 23), com relação à investigação realizada na área educacional, atenta sobre “a importância de se detectar se as investigações estão orientadas na direção da conservação do *status quo* ou em direção da mudança das atuais estruturas da

sociedade”. Auxiliado por Goergen (1981), a propósito de suas impressões sobre os estudos empíricos ou teóricos, ele adverte sobre os perigos camuflados na aparência enganosa dos fatos objetivos.

Gamboa (2007, p. 24) acrescenta,

atrás das diferentes formas e métodos de abordar a realidade educativa estão implícitos diferentes pressupostos que precisam ser desvelados. Nesse contexto, os estudos de caráter qualitativo sobre os métodos utilizados na investigação educativa e seus pressupostos epistemológicos ganham significativa importância.

A relevância das abordagens epistemológicas expressas pelo autor tem a ver com uma filosofia implícita ou explícita na prática do pesquisador quando, ao fazer ciência, buscamos “uma forma de relacionar o sujeito e o objeto do conhecimento e anunciamos uma visão de mundo, isto é, elaboramos, de maneira implícita ou oculta, uma epistemologia, uma gnosiologia e expressamos uma ontologia” (p. 46).

Portanto, o êxito ou o fracasso de uma pesquisa no campo educativo consiste, segundo Gamboa (2007), na articulação lógica desses elementos e no conhecimento dos pressupostos e implicações contidos nas abordagens epistemológicas. Kosic (1976, p. 57) profere que “a investigação que visa diretamente à essência, ao deixar para trás aquilo que é inessencial, como lastro supérfluo, lança dúvida quanto a sua própria legitimidade”, pois julgar o que é essencial e o que não é essencial na pesquisa científica é participar de um jogo com cartas marcadas e resultados esperados.

Em se tratando de uma realidade econômica, adiciona o autor, posição que também compartilhamos, “antes mesmo de que a economia se torne objeto de especulação, explicação e interpretação científica, ela já existe para o homem, sob um aspecto determinado” (*Ibid.*, p. 58).

Para melhor compreensão deste trabalho, dentro da proposta de estudo e organização, o mesmo se divide em quatro capítulos:

No primeiro, procuramos destacar o cenário vislumbrado na década de 1990. Nesse período, concernente a um paradigma de Estado e sociedade, entra em cena um Estado menos responsabilizado econômica e socialmente, nas palavras de Boron (1999) denominado de “pesadelo neoliberal”, o qual redesenhou as políticas sociais com explícita “mercantilização de direitos”, expressão apreciada por esse autor, desencadeando um retrocesso na arena social. Não muito distante, a educação como política social sofre com o recrudescimento desse “novo” modelo com a ampliação do senso comum apresentado pelas injunções externas e



adequação ao tipo de Estado mais enxuto.

Para entender toda essa dinâmica sofrida pelo Estado no período em discussão, é necessário conhecer os vínculos do atual estágio do capital com as respectivas nuances presentes no pensamento liberal e seus desdobramentos ocorridos mais acentuadamente na segunda metade do século passado sem, no entanto, deixar de considerar o movimento numa conjuntura mais ampla e a complexidade que o acompanha, as imperfeições, os condicionantes e o apanágio democrático construído a partir desse pensamento.

Nesse período, situam-se reformas em vários Estados estimuladas pelo paradigma liberal rejuvenescido e com uma nova roupagem, responsáveis por dar às políticas públicas novas colorações e tonalidades. A princípio, os objetivos balizados e preconizados pela interferência externa primavam pela orientação voltada para a melhoria da eficácia da atividade administrativa; melhoria na qualidade dos serviços públicos; diminuição das despesas públicas; aumento da produtividade na administração do Estado, dentre outras medidas prescritivas que colidiram diretamente com as demandas provenientes do campo social e, com efeito, também no educacional. Isto sem perder de vista o papel protagonista desempenhado por atores de envergadura internacional como o Banco Mundial e UNESCO inseridos na complexidade desse movimento.

Na trilha aberta por esse paradigma, passa os ditames do mercado levando consigo a política social e também a política educacional que, não raro, são corrompidas pelo pensamento que privilegia os instrumentos imanentes desta lógica. Presença quase certa nos discursos que envolvem o Estado moderno, as reformas ora postas em ação trariam melhor aproveitamento dos recursos públicos por meio de acompanhamento e controle, melhoria na gestão, mais autonomia e racionalidade, adoção de critérios de produtividade travestidos em mais eficácia, eficiência e, ironicamente, acompanhada de doses maiores de “participação” e responsabilidades.

No segundo capítulo deste trabalho, buscamos conhecer melhor a relação, defendida sob olhares distintos, entre mercado e democracia e, com ela, os diferentes tipos de participação, isto é, participação na vida democrática e participação voltada para outros interesses. No cerne desta relação não pudemos deixar de lado o desenvolvimento da teoria democrática nos moldes schumpeterianos e os arranjos institucionais trazidos pelo elitismo desta teoria que, de alguma forma, contribuíram para a divulgação da ideia de igualdade política em detrimento de condições iguais no exercício das liberdades.

Ainda nesta seção destacamos a diferenciação entre participação e representação e os respectivos tipos de atuação popular e seus limites. Igualmente é possível entender o sentido

de democracia como “crença do governo do povo”. Por outro lado, sinalizamos o afrouxamento do poder de intervenção do cidadão comum diante das orientações de uma política macro, preconizada pelos agentes influentes de atuação internacional. O resgate desse debate torna-se imperioso para a compreensão das mudanças ocorridas também no campo educacional.

Para o terceiro capítulo envolvendo este estudo, partimos da premissa da perda de hegemonia da UNESCO frente ao Banco Mundial relativo às prioridades e mudança de enfoque envolvendo a sua política social e, por consequência, a política educacional. No entanto, vislumbra-se ser mais uma das variantes apresentadas pelo pensamento liberal mais recente. O foco é desviado do capital humano para o capital social e da preocupação com o desenvolvimento em detrimento do aumento das mazelas sociais. Os discursos ecoados pelos defensores dessa opção que levam em conta as necessidades dos mais carentes em busca de um “quase social” – quase porque não abandonam as potencialidades do mercado – procuram fazer com que a sociedade preencha os espaços deixados, por meio da participação, atuando entre o Estado e o mercado na condução das responsabilidades sociais. Não obstante, para melhor compreensão dos objetivos propostos pra este trabalho, é imprescindível conhecer alguns elementos que se apresentam em diversos programas e projetos que tratam da vulnerabilidade social e da abertura de escolas nos finais de semana. São elementos contidos no EVCA e presentes também nesse Estado “quase social”.

No quarto capítulo, procuramos explicitar as relações existentes entre o EVCA e outros programas com afinidades de objetivos, como é o caso do Programa Abrindo Espaços (PAE), proposto pela UNESCO. A partir deste vínculo, talvez seja possível compreender os desdobramentos ocorridos na última década do século passado, tangente à atuação social no contexto das políticas públicas. Outro ponto privilegiado neste capítulo, diz respeito a alguns mecanismos referentes à operacionalização e implantação do EVCA que incluem, dentre outros, os procedimentos para a elaboração de uma proposta coletiva assinalando as formas de participação da comunidade envolvida no projeto. E, a partir da análise destes procedimentos, buscamos responder a algumas das inquietações levantadas sobre o EVCA e que permeiam este trabalho podendo assim ser exprimidas: qual a relação do Projeto com as diretrizes internacionais e as suas variantes? Faz parte de uma nova filosofia preocupada com a parcela mais carente da sociedade? Ou é apenas mais um Projeto esboçado, dentre outros na política educacional, com a visibilidade para a melhoria dos resultados? Indagações que, em grande parte, poderão ser dissipadas com o desenvolvimento desta pesquisa e com o resguardo dos espaços das interseções teóricas.

Para finalizar, no espaço destinado às considerações finais, procuramos explicitar nossas inquietações acerca da problemática que circunscreve o campo das políticas públicas, refletida também no educacional, concernente à atuação política e social dos atores envolvidos. Para isso, recorreremos ao EVCA como um exemplo prático de como as transformações políticas e sociais se solidificam em diversos programas, projetos e planos educacionais.

Para as questões deixadas sem respostas, pedimos emprestadas as palavras de Hirschman (1989, p. 118), mesmo situado em espaço teórico distinto do nosso, assim ditas: “já expressei certa vez a esperança de que uma das utilidades concebíveis da história das idéias talvez fosse não resolver questões mas elevar o nível do debate. Isso poderia aplicar-se novamente ao presente caso”.

## CAPÍTULO I

### MERCANTILIZAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS: NATURALIZAÇÃO E/OU ESTANDARDIZAÇÃO?

Nas últimas décadas do século XX e início do século XXI deparamo-nos com inúmeros arranjos em diversos campos, inclusive no educacional, visando implementar formas de organização, gestão, financiamento, avaliação e formação de professores, dentre outros. Tais arranjos estão imersos numa rede delimitada por metas e indicadores que tem suas raízes no mercado. Nesse terreno preparado para receber as sementes dos postulados, preconizados pelo Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional, a educação ganha área instrumental para combater e reduzir a pobreza, ou seja, carrega consigo elementos consonantes com as diretrizes econômicas presentes no estágio atual do capital.

A educação pensada a partir desses pressupostos visa dar sustentabilidade aos postulados econômicos. Para Leher (1998), a educação na condição de capital, apresenta-se concretamente como concepção ideológica que se materializa nas instituições educacionais. E assim, para as ideologias dominantes, o melhor remédio para combater os males decorrentes do desemprego são a educação elementar e a formação profissional. Isto porque, na visão do Banco Mundial, a educação é o maior instrumento para o desenvolvimento - redução da pobreza e promoção de níveis de vida para o crescimento sustentável e investimento no povo (trabalho como principal “bem” do pobre).

Sobre a intervenção destas agências na educação, Lima (2009, p. 21) adverte,

[...] instituições, estranhas à educação, têm sido extremamente diretivas. [...], por meio de projetos e programas voltados para os países periféricos, vem dando direção ideológica ao processo de globalização da economia no que diz respeito à implementação de políticas de compromisso do Estado.

Isso implica que planos, projetos e programas absorvem ou assumem algumas premissas “sugeridas” por agências internacionais. O Brasil, como signatário das Conferências de Jomtien na Tailândia, em 1990, e de Dakar no Senegal, em 2000, também assumiu compromissos que buscaram alterar os rumos da política educacional brasileira com reflexo imediato nas esferas inferiores, estados e municípios.

Sem perder de vista, o Plano Decenal de Educação para Todos (1993-2003) incorporou metas globais ao abarcar algumas diretrizes norteadoras<sup>19</sup> que posteriormente foram, aos poucos, incorporadas e materializadas, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, LDB nº 9.394/96, no Plano Nacional de Educação (2001) e subsequente, nas legislações estaduais e municipais.

Neste imbricado processo, Banco Mundial (BM) e Organizações das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO) trabalham conjuntamente na consecução de “Programas e Projetos” que suscitam dúvidas com relação às práticas adotadas e aos encargos sociais oriundos de tal parceria. Quando se fala em parceria, é bom lembrar que a educação como direito, foi reafirmada pelas Conferências Mundiais de *Educação para Todos* ambas promovidas pela UNESCO e BM; este último por sua vez, tem-se destacado mais por apresentar certo reducionismo econômico ao insistir na focalização em algumas metas<sup>20</sup> e tendo a “análise econômica como critério dominante na definição de estratégias” (SILVA, 2007, p. 14).

Silva (2002), nas análises realizadas sobre o Banco Mundial, com relação à educação, diz que na visão deste, os investimentos nessa área têm, em longo prazo, efeitos positivos na dimensão econômica e, também, “na dimensão sociocultural, por meio da distribuição de conhecimentos necessários à participação social e, dimensão política, por favorecer a participação ativa” (p. 62-63) propiciando canais de interlocução entre Estado e sociedade.

Da forma descrita, podemos inferir que a educação pode ser vista propositalmente pelo BM de maneira quase mercantil, sob alguns aspectos, ao privilegiar cuidados excessivos com a gestão associada à ideia de financiamento que maximize os lucros e os resultados, gradativa redução dos direitos não vinculados à competitividade e descentralização “transferindo as responsabilidades sociais às instâncias de governo e às comunidades locais” (CORAGGIO, 1998, p. 81). No caso da educação pública isso implica em ações que estão diretamente ligadas à redução do papel do Estado, trazendo alguns desdobramentos para o campo social.

---

<sup>19</sup>Níveis de aprendizagem; Universalização do ensino; Fluxo escolar; Educação infantil; Atenção integral à criança e ao adolescente; Educação de jovens e adultos; Gastos com educação; Autonomia das escolas; Formação de professores; Estruturas das escolas; Valorização do magistério; Livro e merenda escolar.

<sup>20</sup>Ênfase na universalização do Ensino Fundamental; melhoria e eficácia da educação; ênfase nos aspectos administrativos; descentralização e autonomia das instituições escolares, entendida como transferência de responsabilidade de gestão e de captação de financiamentos, enquanto compete ao Estado manter centralizadas as funções de fixar padrões, facilitar os insumos que influenciam no rendimento escolar adotar estratégias flexíveis para aquisição e uso de tais insumos e monitorar o desempenho escolar.

Por isso, dentre uma série de estratégias<sup>21</sup> adotadas pelo BM, a mobilização da comunidade para assumir responsabilidades dos poderes constituídos, e de acordo com o próprio Banco

en todo el mundo los padres y las comunidades están tomando parte más activa en la gestión de las escuelas a que asisten sus hijos, y lo mismo están haciendo los alumnos de las instituciones de enseñanza superior. Los padres que participan en las actividades escolares suelen estar más satisfechos con las escuelas y, lo que es todavía más importante, más dispuestos a contribuir a su eficacia. La mayor parte de las familias contribuyen, directa o indirectamente, a los costos de la educación, pero podrían tomar parte en la administración y supervisión de las escuelas, junto con toda la comunidad (BANCO MUNDIAL *apud* SILVA 2002, p. 84).

A direção apontada pelo Banco sinaliza o recuo do Estado tangente aos serviços sociais e aproxima a educação do setor privado. Nas palavras de Silva (2002, p. 112),

e, para contemplar seus interesses políticos e subordinar a educação ao modelo econômico, prescreviam o barateamento dos custos da educação para o setor público, a racionalização da oferta do ensino, mediante adoção de alternativas extra-escolares; o enfoque assistencialista compensatório, o planejamento seletivo, o controle do investimento do setor público e estímulo do setor privado.

Na direção assinalada pela autora, as políticas educacionais nesse período, mancomunadas com a lógica excludente do mercado, secundarizam “as referências clássicas de democracia, cidadania, justiça, ética, solidariedade e convivência social, e estão sobre o primado da individualidade, competitividade, utilitarismo, [...] do lucro a qualquer preço e da ausência de sentido para a vida” (p. 112).

Por isso, de acordo com Corbalán (2002), o BM atua no disciplinamento das burocracias – apropriação do discurso da qualidade, da descentralização, da participação da sociedade civil, responsabilização da comunidade escolar pela captação de recursos e promoção da equidade – do Estado por meio de mecanismos de controle e, especificamente no campo educacional, traduzidos nos processos avaliativos e distribuição dos espaços e

---

<sup>21</sup>[...] aumento de tempo escolar, ampliação da duração do ciclo escolar, aumento da capacidade de aprendizagem dos alunos, apoio à educação pré-escolar, melhoria do ambiente da sala de aula, apoio aos sistemas de saúde e nutrição, melhoria da capacidade dos docentes, maior capacitação em habilidades pedagógicas e incrementos para ensinar, reestruturação administrativa e organizacional com desmembramentos dos sistemas, desenvolvimento das competências administrativas, criação dos sistemas de avaliação por desempenho, provimento de sistemas de informações que contemplem eficiência organizacional, persuasão dos pais acerca do valor da educação e a mobilização da comunidade para os proventos econômicos (SILVA, 2002, p. 83).

tempo. Ajuste e diminuição dos gastos públicos com “estímulos” a maior participação da sociedade no êxito da educação do “aprender fazendo” (DELORS, 1998).

Não é muito difícil observar nos condicionantes trazidos pelo BM, o economicismo explícito na educação, manifesto no custo-benefício e tendo o mercado como pano de fundo. Sob um olhar mais atento, outro argumento que nos chama a atenção é o envolvimento da “comunidade” utilizada com o propósito de maximizar a eficiência e obter resultados palpáveis. A descentralização proposta pelo Banco responsabiliza as instituições escolares por seus êxitos e fracassos. Convoca a comunidade a “participar”. Responsabiliza essa mesma comunidade a captar recursos e compartilhar financiamentos juntamente com o Estado.

Além disso, incentiva a lógica de mercado como fator de eficiência dos sistemas de ensino, tanto pelo posicionamento das famílias como consumidoras de um serviço – chamando-as até mesmo a se co-responsabilizarem por sua manutenção – quanto franqueando os níveis educativos mais elevados à atividade capitalista por meio da privatização (SILVA, 2007, p. 17).

Depreende-se nos elementos evidenciados que algumas políticas públicas para a educação estão sofrendo com o processo de mercantilização, conforme assevera Boron (1999). Ao inserir a comunidade como parte integrante desse processo de descentralização e transferência de responsabilidades, as políticas públicas sociais, ganha afeição de naturalização e transforma a educação em serviço e pais em clientes.

Este contexto é guiado pelos pressupostos do mercado o qual se utiliza de engenhos, aparentemente enganadores, empregados pelo capital de acordo com seus próprios interesses como sendo universais. Löwy (1992), ao reportar a Marx, revela as armadilhas contidas nesse tipo de discurso que, muitas vezes, apresenta valores e interesses “aparentemente” universais, enquanto que o objetivo maior é dissimular o objetivo particular. Disso decorre necessidade de conhecer melhor o modelo predominante de política social no contexto em evidência, associado a um paradigma de Estado e sociedade como também o “senso comum” que tais políticas adquiriram no universo ampliado das injunções.

### **1.1 *Senso Comum dos direitos sociais presente no Novo Liberalismo***

O cenário exposto nos anos 1980 e 1990 do século passado, relativo às políticas educacionais, mostrou-se bastante fecundo com relação às modificações ocorridas nesse

campo, reflexos das transformações econômicas, sociais e políticas que envolveram o período concernente a um paradigma de Estado e sociedade. Nesse palco, entra em cena um Estado menos impositivo socialmente, que Boron (1999) denomina de “pesadelo neoliberal”, o qual redesenhou as políticas sociais ao mercantilizar direitos e retroceder conquistas históricas na arena social, “uma derrota sem precedentes ao campo popular” (p. 41).

No ambiente em destaque, as políticas sociais, devidamente orquestradas pelos organismos internacionais e assentadas nos imperativos do mercado, sofreram um processo de “naturalização”. Instituiu-se um “senso comum” que desviou as políticas sociais para um novo rumo, administrativa e economicamente, sem se afastar ou deixar de levar em conta a sustentabilidade sobre uma base comum que implicasse a relação custo-benefício, diferente de necessidades.

Diante do exposto, as alegações de Boron (2000, p. 52) permitem-nos entender melhor esse processo de “naturalização”.

O *sentido comum* construído pela hegemonia das classes dominantes: as crenças e valores fundamentais de uma sociedade, sua definição do verdadeiro e do falso, o real e o ilusório, o permanente e o transitório, o moral e o imoral, o possível e o impossível, se introduzem sub-repticiamente na visão do analista dando lugar a uma visão supostamente *natural e objetiva* do mundo e das coisas (*grifos do autor*).

Nos esboços apresentados, o capitalismo potencializado pela hegemonia política ideológica do neoliberalismo<sup>22</sup>, converteu o mercado na “verdade da economia”, assentado nos pilares da democracia liberal e suas limitações, “se transforma na modesta verdade da política; o capitalismo aparece como o inocentamento da economia, como essência ‘naturalmente’ egoísta e aquisitiva do homem” (p. 52, *grifo do autor*). Ou seja, “como cristalização de tendências inatas aquisitivas e possessivas da espécie humana e não como criação histórica de classes e agentes sociais concretos movidos por seus interesses fundamentais” (BORON, 2001, p. 40).

Assim, amparado pelo mesmo autor, o liberalismo do século XIX aparece “rejuvenescido” no momento atual com o complemento do prefixo “neo” que, graças a ele,

---

<sup>22</sup>Sobre o neoliberalismo coadunamos com o descrito por Pablo Gentili, em suas palavras, “[...] compreender o neoliberalismo como um complexo processo de construção hegemônica. Isto é, como uma estratégia de poder que se implementa em dois sentidos articulados: por um lado, através de um conjunto razoavelmente regular de reformas concretas no plano econômico, político, jurídico, educacional, etc. e, por outro, através de uma série de estratégias culturais orientadas a impor novos diagnósticos acerca da crise e construir novos significados sociais a partir dos quais legitimar as reformas neoliberais como sendo as únicas que podem (e devem) ser aplicadas no atual contexto histórico de nossas sociedades” (GENTILI, 1996, p. 9).



proporcionou em quase todo mundo mudanças substanciais concernentes às diversas áreas do campo social quando do arrefecimento do paradigma keynesiano<sup>23</sup> até então hegemônico.

A avassaladora tendência à mercantilização de direitos e prerrogativas conquistados pelas classes populares ao longo de mais um século de luta, convertida agora em *bens* ou *serviços* adquiríveis no mercado. A saúde, a educação e a seguridade social, por exemplo, deixaram de ser componentes inalienáveis dos direitos do cidadão, e se transformaram em simples mercadorias entre *fornecedores* e *compradores* à margem de toda estipulação política (BORON, 1999, p. 9, *grifos do autor*).

A expropriação dos direitos, nesse caso, tem a ver com o deslocamento ou o desequilíbrio entre Estado e mercado e a criação de espaços alternativos não-públicos ou às vezes mistos. Dessa forma, o pensamento único ou senso comum “penetraram muito profundamente no chão das crenças populares” (*Ibid.*, p. 10) e o pior, amplamente institucionalizados.

Seduzida pelos argumentos hayekiano e friedmaniano, a retórica neoliberal culpabiliza a política e o Estado por vezes se imiscuírem nos delicados equilíbrios do mercado e que a desocupação e o desemprego, juntamente com a pobreza são acidentes transitórios. O credo neoliberal utilizando-se de teorias e ideologias que esvaziam o campo social em benefício do mercado, pensamento único aludido por meio de reformas que mascaram

[...] os dolorosos e cruéis processos de ajuste que foram *naturalizados*, concebidos como resultados espontâneos e naturais de uma ordem econômica subjacente – misteriosa e anônima – onde, se existem ganhadores e perdedores, isso é devido a fatores e *metas sociais* e não às iniquidades intrínsecas do capitalismo (*Ibid.*, p. 11, *grifos do autor*).

Ao fazer a análise do pensamento de Hayek e seus pressupostos epistemológicos, Lucena (2010, p. 25) situa “o liberalismo hayekiano como Liberalismo *New Old*, ou seja, aquele que se apresenta como novo, mas não é tão novo assim”. O conceito *New Old* utilizado pelo autor discute o liberalismo no século XX e faz um alerta com relação aos pressupostos incorporados pelo liberalismo clássico que não foram totalmente afastados:

---

<sup>23</sup>Teoria Keynesiana – resultante do pensamento de John Maynard Keynes e desenvolvida pelos seus discípulos. Diferentemente dos liberais clássicos, preconizou que os mecanismos espontâneos do mercado não bastam para atingir objetivos essenciais, como pleno emprego, ausência de crises de superprodução e crescimento econômico compatível com os recursos existentes. Keynes defendia medidas contrárias às dos liberais, para esses o subemprego, o desemprego eram conseqüências de salários elevados ou dos subsídios estatais. Keynes mostra a necessidade de intervenção do Estado para aumentar o poder de compra dos desfavorecidos, política de consumo e estimular os empresários a investir através de política de redução da taxa de juros (MAGGRIDGE *apud* SILVA, 2002, p. 19).

Seus pressupostos não foram abandonados, suas utopias permaneceram vivas no cotidiano dos seres humanos, especialmente com referência ao individualismo e potencialidade de ascensão social. Seu debate ocorreu em negação às propostas coletivas expressas pela social democracia e o socialismo (*Ibid.*, p. 25).

No entendimento de Lucena *O Caminho da Servidão* nada mais é do que a reafirmação de princípios conservadores e negação às formas coletivistas presentes na sociedade. Pois, a humanidade estaria sujeita à “singularidade dos desejos e aspirações do indivíduo” (*Ibid.*, p. 43).

Ainda apoiado no mesmo autor (2010, p.133), o liberalismo segundo Hayek é dependente de duas questões centrais. Uma, seria a “execução de uma ordem espontânea desejável formada por regras apropriadas de conduta justa efetivamente observada”. E outra, concernente à restrição dos “poderes coercitivos do governo para a execução das regras de conduta justa”.

Em outras palavras, o resultado da aplicação dessas regras de conduta justa liberais desencadeou enormes desarranjos no campo social no final do século XX e início do século XXI, ao atuar na catálise do cerceamento dos direitos.

Direitos, demandas e necessidades anteriormente consideradas como assuntos públicos transformaram-se, da noite para o dia, em questões individuais diante das quais os governos de inspiração neoliberal consideram que nada têm a fazer a não ser criar condições mais favoráveis para que seja o mercado o encarregado a lhes dar uma resposta. O *transporte* de critérios de *custo-benefício*, *eficiência* e *racionalidade econômica* da economia para a política termina na recriação de uma nova ordem política assinada pela desigualdade e exclusão próprias dos mercados na arena até então dominada pelo igualitarismo da política (BORON, 1999, p. 27-28, *grifos do autor*).

A partir de então as políticas públicas foram ressignificadas pelo “Novo Liberalismo” em oposição ao “Liberalismo de Bem-Estar” no qual o conceito de justiça social se atrela ao custo-benefício, condição tão determinante e valorizada pelo mercado.

O mercado como totalidade nega a subjetividade do homem ao desconsiderar as contradições de classes, em outras palavras, não nega os homens, mas a questão da sobrevivência no mundo posto. Busca o consenso e o equilíbrio social por meio da criação de condições equitativas entre consumo e produção, refuta as matrizes dialéticas e socialistas e “naturaliza” as relações sociais. Segundo Marx (1983), a dimensão naturalizante retira o sujeito da história.

Em a *Dialética do Concreto*, Kosic (1976) expõe que o capitalismo foi responsável pela “criação da totalidade como estrutura significativa e, portanto, ao mesmo tempo, um processo no qual se cria realmente o conteúdo objetivo e o significado de todos os seus fatores e partes” (p. 50). Disso decorre que a totalidade concreta como concepção dialética vai além da problemática ontológica da realidade e das diversas formas de vê-la, implica na destruição da pseudoconcreticidade<sup>24</sup>, que oculta a objetividade do fenômeno e o conhecimento da autêntica realidade. Por outro lado, a destruição da pseudoconcreticidade, significa, de algum modo, “romper” com o modo de existência capitalista que nega a curso da história e das relações sociais que são produzidas.

Para entendermos melhor o pensamento de Kosic (1976), segundo o mesmo autor, as coisas não se apresentam como são. Para conhecer a realidade como ela é o homem tem de se esforçar, e isso só acontece quando, “ele cria a realidade humana e se comporta antes de tudo como ser prático” (p. 22). “O todo não é imediatamente cognoscível para o homem, embora lhe seja dado imediatamente em forma sensível, isto é, na representação, na opinião e na experiência. Portanto, o todo é imediatamente acessível ao homem, mas é um todo caótico e obscuro” (p. 30).

Citado por Löwy, a partir da *Ideologia Alemã*, Marx traz os primeiros conceitos sobre ideologia que “aparece como equivalente à ilusão, falsa consciência, concepção ideologista na qual a realidade é invertida e as idéias aparecem como motor da vida real” (1992, p. 12). No decorrer de seus escritos, Marx vai ampliar este conceito se referindo à ideologia como a “consciência deformada da realidade que se dá através da ideologia dominante: as idéias das classes dominantes na sociedade” (*Ibid.* p. 12).

De tal modo, ideologia em Marx, segundo Severino (1986, p. 7), corresponde a

[...] todas as formas de pensamento e de representação, elaboradas pela consciência humana – crenças religiosas, morais filosóficas, jurídicas, científicas e políticas –, dependem diretamente das relações de produção e de trabalho, correspondentes todas às determinadas fases da história das formações econômicas.

Assim, a relação econômica e social aparece indissociável no pensamento de Marx como todas as formas de consciência, de determinações, de representações que se relacionam

---

<sup>24</sup>O conceito de pseudoconcreticidade pode ser assim entendido: “o complexo dos fenômenos que povoam o ambiente cotidiano e atmosfera comum da vida humana, que, com sua regularidade, imediatismo e evidência, penetram na consciência dos indivíduos agentes, assumindo um aspecto independente e natural, [...]” (KOSIC, 1976, p. 10).

de alguma forma com a atividade econômica. Equivale dizer que a ideologia, de acordo com Severino (1986, p. 9), muitas vezes, “se dá quando a consciência passa a ilusão de que as ações humanas decorrem de decisões livres e soberanas, não vendo sua vinculação à realidade social”. Sem isso fica difícil discernir que a liberdade e a igualdade tem sentido completamente diferente para Marx e para Hayek, sendo que para o último, o fenômeno é concebido de forma abstrata o que induz à apologética.

Poulantzas, abordando a concepção marxista das ideologias, menciona que, segundo ele, ideologia “diz respeito ao mundo no qual vivem os homens, às suas relações com a natureza, com a sociedade, com os outros homens, com a sua própria atividade, inclusivamente a sua atividade econômica e política” (1986, p. 201). Disto depreende-se que a ideologia, no pensamento de Poulantzas, “encontra-se a tal ponto presente em todas as atividades dos agentes, que não é discernível da sua *experiência vivida*” (1986, p. 201, *grifo do autor*). De igual forma, o campo ideológico é ampliado, ao considerar também os aspectos culturais desta problemática, não se restringindo à alienação ou a uma falsa consciência.

Todos estes pressupostos permitem-nos tentar compreender melhor a ideia de “senso comum” ou “sentido comum” no que concerne a sua aplicação no cenário das políticas sociais empreendido no contexto vigente. Ao tornar evidente seu teor conservador, pois, “além de omitir o processo de exploração do homem e da natureza por meio do trabalho voltado para a acumulação do capital” (LUCENA, 2010, p. 67), o paradigma liberal nega a dialética da incorporação e superação, o que dá sentido e movimento à história. Esse “novo sentido comum” “converteu em fatais acidentes da natureza, questões – tais como a pobreza, o desemprego de massas ou a destruição do meio ambiente – resultante da vontade dos atores sociais” (BORON, 2000, p. 56). E, conseqüentemente, reorientou as políticas sociais de nosso tempo ao ser transformado em pensamento único por “quase” todas as partes do globo.

Nesse breve *insight* apresentamos o cenário que influenciou significativamente as políticas e os direitos sociais, tendo em vista que o “Novo Liberalismo”, e, em oposição ao “Liberalismo de Bem-Estar”, atua ideologicamente em favor do mercado, altera a relação Estado e sociedade, promove a racionalidade e a competitividade como únicas alternativas aceitas. O senso comum diz respeito a fazer com que os indivíduos aceitem os “benefícios” de uma sociedade competitiva, individualizada onde há perdedores e vencedores, e os insere numa totalidade chamada mercado, mascara e oculta seus verdadeiros objetivos e iniquidades provocadas pelo capital. Arranca a subjetividade dos sujeitos e os descontextualiza historicamente. Nesse imbricado processo desencadeado pelo atual estágio liberal, tais

elementos adentram o campo social trazidos por seus influentes interlocutores internacionais responsáveis para a criação de um poderoso consenso, um consenso neoliberal.

## 1.2 Globalização<sup>25</sup> ou mundialização do *consenso*?

A globalização de estilo *laissez-faire* dos últimos vinte anos cometeu o mesmo erro. Ela foi obra de governos que sistematicamente removeram todos os obstáculos que se antepunham, seguindo os conselhos dos economistas mais influentes, autorizados e tecnicamente competentes. Depois de vinte anos sem prestar atenção nas conseqüências sociais e humanas de um capitalismo global incontido, o presidente do Banco Mundial chegou à conclusão de que, para a maior parte da população, a palavra *globalização* sugere *medo e insegurança* em vez de *oportunidade e inclusão* (HOBSBAWM, 2007, p. 111, *grifos do autor*).

Quando o tema é política pública social, em especial destaque para a política educacional, não podemos nos descuidar a respeito dos processos de reformas que grande parte dos Estados sofreu nas últimas décadas do século XX tangente a mundialização do capital e as transformações no campo econômico.

Quando nos referimos ao termo mundialização do capital atentamos para uma nova configuração do capitalismo desenvolvida por Chesnais (2001). Nele aparece uma nova dinâmica do sistema mundial do capital que envolve mecanismos que orientam seu desempenho e regulação. Iniciado após os “anos gloriosos” vividos pela regulação keynesiana ou *Welfare State*.

Chesnais (2001) caracteriza o conceito de mundialização do capital como o desenvolvimento e o predomínio do capital financeiro no processo de acumulação capitalista, em detrimento de outros tipos de capitais (industrial e comercial). Alves (2001) escreve que essa ideia de um capitalismo mundial teve seus primeiros estímulos logo no segundo pós-guerra quando do surgimento, segundo a denominação do autor, de “ícones impressionistas da

---

<sup>25</sup>“Convém assinalar, de imediato, que o próprio termo ‘globalização’ apresenta sérias dificuldades. De rara utilização nos círculos acadêmicos antes da metade dos anos oitenta – embora McLuhan, nos anos sessenta, já houvesse anunciado sua famosa metáfora de *aldeia global* como resultado das novas tecnologias de informação e comunicação – esse termo está atravessado por uma ambivalência ou imprecisão constitutiva em função da variedade de fenômenos que abrange e dos impactos diferenciados que gera em diversas áreas: financeira, comercial, produtiva, social, institucional, tecnológica, cultural, etc. (Waters, 1995; Baumann, 1996). Ademais, evoca a falsa imagem dum mundo homogêneo e integrado, que pouco ou nada aparece ter a ver com realidades de extrema fragmentação e desintegração. Porém, mais importante que as imprecisões e as ambivalências é o fato de que o termo carrega, como marca de origem, um elevado índice de ideologização” (GÓMEZ, 2000, p. 128-129).

globalização” (p. 34), materializados no que hoje conhecemos como a ONU, FMI, BM e entre outros que vieram depois.

Alves (2001) acena sobre o propósito desses “ícones impressionistas” também como “aparatos de política e economia global” (p. 35), por sua contribuição para a propagação da ideologia da “globalização como mundialização do capital”, manifestada no avanço das políticas neoliberais e seu caráter sistêmico. Indicando um padrão inédito de acumulação capitalista mundial e de adoção de novos “construtos políticos e econômicos”.

Conhecida como a era da chamada supremacia do capital financeiro cujos impactos macroeconômicos acentuaram “a pobreza, a desigualdade social a iniquidade econômica, provocando desemprego em massa, pauperização e exclusão social tanto em escala nacional como internacional” (BORON, 2001, p. 56). Também o crescente avanço do capital especulativo que “minam” e fragilizam as economias em diversas partes do globo.

Marx e Engels (1989) no *Manifesto do Partido Comunista* já preconizavam toda essa voracidade imanente do capital. “A necessidade de um mercado em constante expansão compele a burguesia avançar por todo globo terrestre. Ela precisa fixar-se em toda parte, estabelecer-se em toda parte, criar vínculos em toda parte” (p. 8-9).

Como homens que tinham uma visão além de seu tempo, Marx e Engels, anteviam a necessidade do capital em ocupar cada vez mais espaço e de se transnacionalizar. “A burguesia, pela exploração do mercado mundial, conferiu uma forma cosmopolita à produção e ao consumo de todos os países. Para desespero dos reacionários, retirou à indústria a base nacional em que estava assentada” (p. 9).

E com o desenvolvimento de todo esse processo de transnacionalização da economia e junto dele, aparecem também relações de interdependência entre o trinômio Estado, mercado e sociedade com implicações diretas. Hidalgo (2006, p. 101) acrescenta, “o Estado nacional assume um papel de subordinação aos interesses transnacionais, explicitando uma política que favorece exclusivamente a sua expansão, em detrimento dos interesses e necessidades da população local”. Que por sua vez, tal transnacionalização se dá nas estruturas de poder, como bem denuncia Bruno (1997), que teve seu início ou a partir do final da Segunda Guerra Mundial com instituição de políticas macroeconômicas que “interferiram” nas políticas nacionais ao transformarem-nas em políticas plurinacionais.

Boron (2001, p. 57) afirma que

a partir da finalização da Segunda Guerra Mundial, a diplomacia norte-americana se dedicou à tarefa de planejar e pôr em funcionamento um conjunto de instituições intergovernamentais destinadas a preservar a

supremacia dos interesses dos Estados Unidos e regular o funcionamento do sistema internacional para assegurar sua adequada governança (Chomsky, 2000). Esta proposta se concretizou na criação tríade de agências e instituições.

O autor refere-se ao movimento de “reorganização da estrutura de dominação mundial: Bretton Woods<sup>26</sup> ao acordo multilateral de investimentos” que deram origem as instituições econômicas que hoje conhecemos como Banco Mundial (BM) e o Fundo monetário Internacional (FMI) e, subsequente, outro conjunto de instituições políticas e administrativas ganharam materialidade com a criação das Nações Unidas (ONU) como a FAO, UNESCO, OIT, OMS, PNUD, UNICEF e dentre outras. O Bretton Woods, segundo Boron (1995), foi uma “conferência monetária e financeira para estabelecer as orientações do *liberalismo global* que haveria de prevalecer na emergente ordem do pós-guerra” (p. 91, *grifos do autor*).

A princípio, a criação dessas instituições econômicas (BM e FMI) estava vinculada à preocupação da possível perda de hegemonia americana frente à “ameaça soviética” que não se configurou com o fim da “Guerra Fria”<sup>27</sup> e a queda do leste europeu.

Um pouco antes, na década de 1970, esse “aparato ideológico” assume um protagonismo na construção de uma “nova” ordem econômica internacional. Segundo Corbalán (2002), ao criar relação de interdependência entre os países desenvolvidos e subdesenvolvidos (cooperação/negociação), por meio de regras bem definidas e relação de interdependência nos “moldes” por eles (FMI e BM) estipulados, ou seja, com regras de jogo.

De las diversas estrategias empleadas, se destaca la de remozar y ampliar el papel y las funcionales de los organismos internacionales de crédito – entre los que se incluye al Banco Mundial –, a fin de convertirlos en un instrumento de disciplinamiento de los Estados (desarrollados, subdesarrollados y socialista). Asimismo, el proyecto trilateralista no se limitaba al reordenamiento de la economía; le preocupaba también el problema de la gobernabilidad, asunto que (además de tener una fuerte

<sup>26</sup>Conferência de Bretton Woods, realizada em 1944, no Estado de New Hampshire, Estados Unidos. Representante dos 44 países participantes, sob a hegemonia americana, estabeleceram a direção das políticas externas dos Estados Unidos em relação aos países da América Latina e traçaram o projeto de desenvolvimento econômico para a região. No mesmo ano foram criados o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional, instituições portadoras de instrumentos de intervenção e com capacidade para alterar decisões econômicas. A partir do início da década de 1980, o Fundo Monetário gerencia as questões atinentes à macroeconomia, à estabilização fiscal e ao controle inflacionário dos países devedores, passando a introduzir junto com o Banco Mundial, as condicionalidades indispensáveis para a renegociação da dívida externa, para a aprovação de novos empréstimos e para a inserção dos países no circuito financeiro internacional (SILVA, 2002).

<sup>27</sup>“Afinal, um dos resultados imediatos do fim da Guerra Fria (durante mais de quarenta anos sobredeterminou o conjunto das relações internacionais através da pesada lógica estratégico-militar da bipolaridade entre as duas superpotências) [EUA e URSS] foi pôr em evidência – e até acelerar – mudanças de diferente índole (econômicas, políticas, estratégicas, tecnológicas, culturais, organizacionais, jurídicas, etc.), que vinham se gestando há várias décadas, no sentido duma intensificação e extensão nunca antes experimentada de interconexões entre estados e sociedade civil” (GÓMEZ, 2000, p. 132).

connotación política) colocaba en escena los procesos de dominación y control (CORBALÁN, 2002, p. 14).

Corbalán entende que na proposta trilateralista<sup>28</sup>, os asuntos entre a esfera pública e privada tendem a estar mais fortemente mediado por “gobiernos y liderazgos colectivos”. Assim os interesses corporativos, coligados e articulados, tende a penetrar e atravessar as fronteiras de qualquer país permitindo que os interesses estatais deem lugar aos interesses do mercado.

No ataque a planificação e ao intervencionismo do *Welfare State*, Crozier; Huntington e Watanuki (1975) no Relatório sobre a governabilidade das democracias para a Comissão Trilateral, sob o título de *A crise das democracias*, vai justamente combater o excesso de demandas que recaem sobre os ombros dos sistemas políticos dos países em desenvolvimento. Os autores retomam, “aí, a linha de argumentação contra o *Welfare State* e os direitos sociais presentes em Hayek: o crescimento das despesas sociais estaria gerando uma ‘crise da democracia’ em países como os EUA, a Inglaterra, etc” (SAES, 2003, p. 18, *grifo do autor*).

A crise da governabilidade, segundo a Comissão trilateralista estaria ligada ao excesso de poder da sociedade, destaque para as classes menos privilegiadas, ao criar demandas e necessidades para as quais o Estado não estaria com capacidade suficiente para dar respostas efetivas.

Hirschman (1989) sobre “A reação ao surgimento do *Welfare State*” entende que qualquer medida que se posicione contra o mercado auto-regulador

na medida em que essa idéia é dominante, toda política pública que se pretende mudar as conseqüências do mercado, tais como preço ou salário, automaticamente se transforma em *interferência* nociva com processos de equilíbrio beneficentes. Mesmo economistas que são favoráveis a algumas medidas de distribuição de renda e riqueza tendem a considerar as mais óbvias mediadas *populistas* desse tipo como contraproducentes (p. 113, *grifos do autor*).

---

<sup>28</sup>Grupo que nasce bajo el fuerte impulso de David Rockefeller, financista estadounidense y presidente del Chase Manhattan Bank, quien entre otros manifiesta la preocupación por el incremento de la competencia, especialmente entre Estados Unidos, Japón y Europa del Este. Parte de estas inquietudes dan origen a esa Comisión, creada formalmente en julio de 1973. A ella se van integrando figuras importantes del mundo empresarial, académico, editorialistas y líderes políticos de los países trilateralistas que representan los sectores de elite de estos países. En sus inicios participaron los gobiernos de Bélgica, Dinamarca, Irlanda, Francia, Republica Federal de Alemania, Italia, Luxemburgo, Holanda, Noruega y Reino Unido, además de Japón y Estados Unidos. También se integran otras comisiones, consejos y organizaciones de existencia previa. Consejo de Relaciones Exteriores, Circulo Bilderberg (que nace del consejo de Relaciones Exteriores en 1954 e incluye a representantes de importantes transnacionales: ITT, ATT, General Motors, General Electric, Allien Chemical, Fiat, Exxon, Shell, Mobil) (CORBALÁN, 2002, 13-14).



Como se pode observar, posição parecida a de Hayek sobre o Estado-Providência (*Welfare State*). Hayek via nesse tipo de Estado, segundo Saes (2003, p. 17-18), uma dupla ameaça:

- a) ameaça às liberdades individuais, na medida em que a intervenção estatal e o planejamento econômico-social implicariam o esmagamento dos objetivos individuais (os únicos dotados de uma exigência legítima) por objetivos supostamente coletivos;
- b) ameaça ao funcionamento das instituições democráticas, na medida em que seria impossível o estabelecimento de um consenso em torno de algo mais que a necessidade de o Estado manter as condições essenciais à satisfação dos objetivos individuais, definidos em termos minimalistas.

Para os trilateralistas era preciso intervir também para além da economia, era preciso atacar as instituições sociais e políticas. Crozier; Huntington e Watanuki (1975) estavam preocupados com o aumento das atividades governamentais, para eles, o excesso de atribuições é responsável por produzir déficit no orçamento e por outro lado, contribui para o aumento da inflação da economia. Para isso seria necessário atuar no controle da democracia ou na sua limitação, pois as ações governamentais tendem a crescer mais do que sua capacidade de atendimento.

Como resposta para supressão dessas demandas, Crozier; Huntington e Watanuki (1975) propõem o fortalecimento do executivo no processo decisório juntamente com o insulamento burocrático como forma de controle social para garantir a eficácia e racionalidade das políticas públicas (CASTRO SANTOS, 1997).

É neste período que, em conformidade com Silva (2002) escorado também por Fonseca (1998), o BM e o FMI começam a atuar com maior especificidade dentro dos interesses financeiros e econômicos dominantes e com maior alcance de suas ações. Sendo que ao FMI “é confiado o papel de coordenador das políticas de desenvolvimento e de promoção da estabilidade da balança de pagamentos dos países membros” e ao BM,

cabe o papel de intermediário entre os países doadores e beneficiários e, por ser mais ativo que normativo, funciona como fundo capaz de capitalizar financiamentos externos para o desenvolvimento de projetos prioritários, combinando recursos próprios com outros captados no mercado financeiro internacional (SILVA, 2002, p. 11).

Aos poucos o programa neoliberal, que teve seu início na década de 1970<sup>29</sup>, conheceu sua maior expressão nos anos de 1990. Segue que no plano político-ideológico conspirava na direção da redução do intervencionismo estatal e na proposição de reformas institucionais e do próprio Estado.

Assim como o liberalismo clássico tinha como alvo o estado mercantilista e as corporações, a ortodoxia neoliberal elegia “o conjunto institucional composto por Estado-de-Bem-Estar [*sic*], planificação, intervenção estatal na economia, tudo isso identificado com a doutrina keynesiana” (MORAES, 1997, p. 11). Outros inimigos identificados e enfrentados pela doutrina neoliberal são a atuação dos sindicatos e centrais sindicais que teriam compelido o Estado a arcar com despesas sociais e investimentos sem a possibilidade de retorno (MORAES, 1997).

Quanto aos países periféricos, mais precisamente os latino americanos, a ameaça vista pelos neoliberais estaria encarnada, nas palavras de Moraes (1997, p. 11), “no Estado gerado pelo nacional-desenvolvimentismo cepalino, pelo populismo... [integrador das massas operárias e populares] e pelos comunistas, evidentemente”, considerados atores de grande envergadura no cenário latino americano do pós-guerra.

A partir desse diagnóstico, apocalíptico, lembra o autor, a receita salvacionista neoliberal procura prescrever “reformas orientadas para e pelo mercado” que inclui ação governamental mais enérgica contra sindicatos e prioridades para uma política contencionista da inflação monetária, ou seja, reformas estruturais. Reformas que originaram numa teia de condicionalidades que envolveu grande parte dos países periféricos que se encontravam em condição de “imaturidade” econômica e que apresentavam alguns entraves ou ameaça para o pensamento neoliberal.

O êxito de tal proposta materializadas no “Consenso de Washington” no final dos anos de 1980 implicava em:

disciplina fiscal; reordenamento nas prioridades dos gastos públicos; reforma tributária; liberalização do setor financeiro; manutenção de taxas de juros competitivas; liberalização comercial; atração de investimentos diretos estrangeiros; privatização das empresas estatais; desregulamentação da economia e proteção aos direitos autorais (SILVA, 2002, p. 26).

---

<sup>29</sup>A primeira experiência neoliberal aconteceu em 1973, no Chile, então governado pelo regime militar do General Pinochet. Mas, na percepção de Perry Anderson, “o neoliberalismo nasceu logo depois da II Guerra Mundial, na região da Europa e da América do Norte onde imperava o capitalismo. Foi uma reação teórica e política veemente contra o Estado intervencionista e de bem-estar. Seu texto de origem é *O Caminho da Servidão*, de Friedrich Hayek, escrito já em 1944 (ANDERSON, 1995, p. 9).

Todo este receituário da boa práxis para o mercado se espalhou por grande parte das combalidas economias das várias partes do mundo e introduzido pelas elites políticas dominantes. Agenda assumida, segundo Gentili (1998, p. 14),

como a única receita válida para superar o déficit público e estabilizar as convulsionadas economias da região. Esse núcleo de doutrinas, assim como a retórica que pretende dar-lhe sustentação e legitimação discursiva, fundou-se num aparente acordo global que foi penetrando capilarmente no senso comum das administrações governamentais latino-americanas. Os meios acadêmicos e jornalísticos popularizaram esse conjunto de propostas e discursos como o *Consenso de Washington*, que subjaz nas decisões políticas de um conjunto de administrações governamentais que, além da sua heterogênea procedência ideológica, têm aplicado um mesmo receituário para enfrentar e superar os desafios da crise [de endividamento] (*grifos do autor*).

Esse é um dos exemplos de movimento desempenhado pelo capital e sua desenfreada busca por mais liberdade. Casanova (2000) soube explorar isso ao referir-se que o momento ideológico enfraqueceu várias propostas em favor da chamada “globalidade” e na qual se obscurecem os “direitos dos povos” diante dos “direitos dos indivíduos” do desprestígio da “justiça social”. “As lutas de ‘libertação’ e as lutas de classes aparecem como um fenômeno terminado, como conceitos obsoletos. Em vez da libertação propõe-se a ‘inserção’ ou a ‘integração’, e, em vez de luta social, a ‘solidariedade’ humanitária e empresarial” (*Ibid.*, p. 46, *grifos do autor*). O alerta do autor diz respeito também não só ao triunfo das novas hegemonias, mas de novas categorias quando faz a distinção entre direitos individuais com direitos sociais.

Para Limoeiro-Cardoso (2000, p. 107) a noção de globalidade tem haver com, ou remete a conjunto, integralidade e totalidade. O uso do léxico

*global* supõe ou leva supor que o objeto ao qual ele é aplicado é, ou tende a ser integral, integrado, isto é, não apresenta quebras, fraturas ou hiatos. Globalizar, portanto, sugere o oposto de dividir, marginalizar, expulsar, excluir. O simples emprego de *globalizar* referindo-se a uma realidade que divide, marginaliza, expulsa e exclui, não por acidente ou causalidade, mas como regularidade ou norma, passa por cima desta regularidade ou norma, dificultando a sua percepção e mesmo omitindo-a (*grifos do autor*).

Referindo-se a Chesnais, a autora complementa que o termo global “permite ocultar uma das características essenciais da mundialização: integrar como componente central da ação de um capital ‘liberado’ em duplo movimento de polarização” (*Ibid.*, p. 107) – interna e

externa – e, portanto excludente, pois, nas palavras de Chesnais, “é dirigida pelo movimento do capital, e nada mais”.

E assim a polarização na interpretação de Limoeiro-Cardoso (2000), seja qual for, interna a cada país ou externa, a internacional, produz concentração de renda e desigualdade social. A ideologia do desenvolvimento, “sob a ideologia da globalização, parece que se ameaça com a degradação à condição de pobreza, caso o país não se adapte e não se integre a economia mundial dentro dos padrões propostos para essa integração” (p. 118).

Potencializados pelo o argumento neoliberal expresso na radicalidade de suas ideias, em busca pela hegemonia no arcabouço que envolve agentes políticos e centros de propagação personificados nas agências conhecidas e utilizando-se dos argumentos marxianos, Chesnais (2001, p. 9) afirma que, “a mundialização do capital apresenta-se como sendo o quadro onde ‘a relação social dos produtores no campo do processo do trabalho’ aparece mais uma vez e com uma força renovada ‘como uma relação social externa a eles, uma relação entre objetos’” (*grifos do autor*).

Para Chesnais (2001, p. 10),

os fundamentos da mundialização atual são tanto políticos como econômicos. É apenas na vulgata neoliberal que o Estado é *exterior* ao *mercado*. É preciso recusar as representações que gostariam que a mundialização fosse um desenvolvimento natural. 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 (*grifos do autor*).

O autor destaca o avanço do pensamento político neoliberal entendido no processo de liberalização, de desregulamentação e de privatização fazendo com que as reformas e Consenso de Washington se tornassem quase que sinônimos. O que na prática significou a diminuição da intervenção estatal sobre os empreendimentos privados.

Outro ponto observado por Chesnais (2001), a “vulgata neoliberal” também tinha como objetivo atingir com a receita anunciada, a “ação dos dirigentes políticos e sindicais” ao sufocar o potencial democrático desses movimentos (operários, sociais e estudantis), não raros, de caráter anticapitalista muito presente nas décadas de 60 e 70 tanto na Europa, nos Estados Unidos e também na América Latina (com representantes no Estado desenvolvimentista e no populismo das massas operária e populares).

De igual forma, Gómez (2000, p. 120) acredita que o “Consenso” pode ser entendido como “uma linguagem e um projeto dominante de globalização econômica que termina por se identificar com uma receita de alcance universal”.

A linguagem do capital é universal para com seus interesses e particular para com as suas contradições. A realidade social permite estabelecer conexões estruturais ou aproximar de uma ideologia que se institui, bem como fez Marx. A ideologia da globalização tem caráter particular, mas, apresenta-se e é aceita como geral.

O fenômeno da globalização para Alves (2001, p. 13) é fruto de múltiplas determinações sócio-históricas e ideológicas, isto é,

O fenômeno da globalização tende a constituir novas determinações sócio-históricas no (1) plano da ideologia e da política; (2) no plano da economia e da sociedade; (3) no plano do processo civilizatório humano-genérico, vinculado ao desenvolvimento das forças produtivas humanas.

A preocupação de Alves (2001) é tentar evidenciar a contradição presente na globalização que tende, segundo o ele, a “ocultar” e legitimar a lógica desigual e excludente da mundialização do capital e, assim também, como a mundialização do capital tende a impulsionar o processo civilizatório.

Evitando o terreno arenoso do termo globalização concernente a significados e representações,

A chamada globalização da economia refere-se a nova forma gerada nas últimas décadas pelo processo de acumulação e internacionalização do capital e às restrições crescentes que seu funcionamento e suas forças dominantes [...] impõem à soberania dos estados nacionais. Inscrita num movimento de longa duração de reordenamento dos espaços econômicos, tal forma é a resultante de aceleradas mutações operadas em diversos âmbitos: tecnológico [...], político [...], geopolítico [...], microeconômico [...], de evoluções macroeconômicas [...] e ideológico (GÓMEZ, 2000, p. 146-147).

Interessa-nos é chamar a atenção para a cristalização de uma hegemonia com “notável homogeneidade” advertida por Gentili (1998). Na perspectiva discorrida, permite-nos inferir que a construção de um “‘sentido comum internacional’, em que o consenso expresse a força de uma verdadeira ‘convergência universal’<sup>30</sup>”.

---

<sup>30</sup>John Williamson, economista encarregado de implementar as propostas de reformas promovidas pelo Consenso de Washington (GENTILI, 1998).

Longe de qualquer tipo de conspirativismo, o que o Consenso de Washington sintetiza é a hegemonia neoliberal no contexto de um capitalismo globalizado. Esse, como todo processo hegemônico, não se reduz apenas a construção de uma política de consentimento, mas também a uma poderosa estratégia de coerção (*Ibid.*, p. 36).

Auxiliados pelos organismos financeiros internacionais que ocupam lugar de destaque ao desempenharem uma função, segundo o próprio Gentili (1998), “político-estratégica fundamental nos processos de ajuste e reestruturação neoliberal que estão sendo levadas a cabo em nossos países” (*Ibid.*, p. 29). Um processo de intensificação referente ao intervencionismo condicionante especialmente com relação às políticas sociais implementadas. Com o intuito de promoção instrumental

expressa na subordinação da política social à dinâmica mais ampla da lógica econômica, tendo, como objetivo central, tratar de dar apoio, respaldo e legitimidade aos programas de ajuste. As políticas sociais são assim pensadas como um componente indissolúvel dos processos de reestruturação econômica e planejadas a partir da ótica de um exacerbado reducionismo tecnocrático (GENTILI, 1998, p. 31).

A tradução disso pode ser resumida na privatização das empresas estatais e serviços públicos com a diminuição da interferência dos poderes públicos sobre empreendimentos privados. Ataque aos

protestos contra pressões fiscais apresentadas como insuportáveis, políticas redistributivas tidas como paternalistas e desastrosas, a extensão de atividades do setor público a domínios afirmados como *naturalmente* privados, a regulamentação supostamente hipertrofiada dos contratos entre particulares (normas sobre aluguéis, direito do trabalho e previdência, mensalidades escolares, etc) (MORAES, 1997, p. 14, *grifo do autor*).

Dessa forma, para justificar a sua posição contrária ao Estado-Providência ou Estado de Bem-Estar Social, o senso comum neoliberal se apropria do argumento do efeito perverso empregado por Hirschman (1989) em artigo intitulado *Duzentos anos da retórica reacionária* onde o autor expõe suas três *teses reacionárias: perversidade, futilidade e a do risco*. Nos argumentos apresentados, o efeito-perverso, em comunhão com a lógica neoliberal, o Estado na condição de protetor do indivíduo ou cidadão produz um efeito contrário traduzido em ineficácia, clientelismo e inchaço sustentado pelo próprio cidadão.

Moraes (1997), acrescenta que Hayek e outros economistas localizados na escola norte-americana atualizaram essa retórica do efeito-perverso para o nosso tempo.

Não menos interessante é o argumento presente nos documentos do Banco Mundial e do BID que analisaram as políticas sociais do Terceiro Mundo – adotam essa estratégia persuasiva para mostrar o quanto seriam *socialmente progressistas* suas propostas de reformas-orientadas-para-o-mercado [*sic*], e quanto seriam efetivamente conservadoras, corporativas e elitistas as posições *estatistas* em geral (p. 14, *grifos do autor*).

Nos rastro das ponderações apontadas pelos autores, condizente a política social, depreende-se que a política educacional tende a seguir os mesmos passos da política social concernente aos limites, intervenção e possibilidades, pois, intrínseco a elas, esconde um teor de controle ideológico expresso, não incomum, nos projetos e programas “promovidos” por estes mecanismos defensores do livre mercado e amantes das liberdades individuais.

O dirigismo imanente do consenso é responsável por “ditar” um modelo de política que coadune com os postulados do mercado. Mas tal dirigismo vai muito além das fronteiras que o delimitam. O consenso na política educacional atrela de um lado, o que é bom para as relações capitalista, e, do outro, institui uma cultura da colaboração, da participação, do voluntarismo, da solidariedade humana e empresarial. A competitividade no paradigma vigente é diluída nas possibilidades de um participacionismo quase que mediático em direção aos excluídos socialmente.

É nesse espaço que o Projeto EVCA se insere. Apresenta vínculos de uma política educacional mais ampla presente nas orientações do BM e da UNESCO, representantes legítimos de um movimento que deu um novo fôlego para o pensamento liberal. A política educacional presente nessa ordem traz raízes bem mais profundas do que aparentam as já expostas e conhecidas ramas da eficácia, eficiência e produtividade tão recorrentemente aludidas nas investigações sobre os programas e projetos no setor educacional. É responsável por inculcar valores, atitudes e condutas recheadas de intencionalidades em favor da equidade, ou melhor, de um controle social.

### **1.3 Políticas educacionais estabelecidas na ordem *mercantilizada* das políticas sociais**

As bases (esforço, mérito, flexibilização prêmios e castigos) de um projeto educacional em vigência caracterizam-se por transferir para o mercado o poder decisório concernente a investimentos e orientações. Isto é, coloca entraves consubstanciados na impossibilidade de manter e expandir mecanismos democráticos de governabilidade, de diminuição da violência social, política e econômica dos setores populares (GENTILI, 1996).

A educação nos moldes atuais “somente se justifica em termos econômicos, mas a decisão do investimento em educação é uma opção individual que se dirime no mercado” (GENTILI, 1998, p. 108).

A lógica mercantil utiliza-se da livre concorrência para atingir a propalada “qualidade” aliada à tríade eficácia, eficiência e produtividade cuja retórica está muito presente nas políticas de ajustes, implantada e implementada na esfera educacional com muita “consensualidade”.

Buscar uma melhor compreensão da “educação como política social, requer diluí-la na sua inserção mais ampla: o espaço teórico analítico próprio das políticas públicas, que representam a sua materialidade da intervenção do Estado, ou o ‘Estado em ação’” (AZEVEDO, 1997, p. 5, *grifos do autor*), posto considerarmos as mudanças ocorridas nas últimas décadas com relação ao “reordenamento” dos processos econômicos, sociais e até, ambientais. Nesse processo, as políticas públicas ocupam a centralidade no debate, tendo em vista a tendência do mercado em se “globalizar”.

Notadamente, as políticas sociais inscritas no contexto exposto, sugerem que estas estejam determinadas por um “processo global de reforma do Estado e de suas relações com a sociedade e a economia” (CORAGGIO, 1998, p. 79). Mas, diferentemente deste possível sentido, as políticas sociais deveriam estar orientadas “para dar continuidade ao processo de desenvolvimento humano que ocorreu apesar da falência do processo de industrialização e desenvolvimento econômico” (*Ibid.*, p. 77). Ou seja, (investimentos públicos para que as pessoas tenham acesso a um mínimo de saúde, educação, habitação, alimentação, saneamento, aumento de expectativa de vida) não da forma como indicado na atual fase do capital que considera o “capital humano” como forma de aplainar os conflitos sociais por meio da promoção da equidade em oposição à igualdade.

Com certa frequência o conceito de equidade aparece junto à retórica neoliberal e, habitualmente, nos documentos e recomendações dos organismos internacionais, dentre eles, BM, FMI e UNESCO. De acordo com Gentili (1996), equidade costuma contrapor, na lógica mencionada, a igualdade. A ênfase dada a Friedman (1980) no livro *Liberdade de Escolher*<sup>31</sup>, o conceito de equidade aparece vinculado ao conceito de justiça reconhecendo a necessidade de respeitar as diferenças entre as pessoas, talvez até promovendo.

---

<sup>31</sup>Segue um pequeno trecho do argumento de Friedman sobre os conceitos de “equidade e igualdade” que nos ajudarão a diferenciá-los segundo seu pensamento. “As pessoas que resolvem jogar podem iniciar a noite com pilhas iguais de fichas, mas, à medida que o jogo continua, as pilhas tornam-se desiguais. Ao fim da noite, algumas serão vencedoras e, outras grandes perdedoras. Em nome do ideal de equidade, deveriam as vencedoras compensar as perdedoras? Isso tiraria toda a graça do jogo (FRIEDMAN, 1980, p. 142).



Equidade e igualdade contrapõem-se, sendo a primeira uma noção que promove as diferenças produtivas entre os indivíduos, enquanto que a segunda tende a reproduzir um critério homogeneizador de caráter artificial, a serviço de aparentes interesses coletivos que negam as diferenças mencionadas e, conseqüentemente, a própria individualidade das pessoas (p. 43).

A equidade sustentada pela política social imanada do BM não está exatamente assentada na igualdade de renda, saúde, educação, habitação,... Nos informes e relatórios do BM, muito pelo contrário, há um esforço para justificar e buscar uma forma em que as oportunidades sejam iguais, ou seja, as diferenças entre as realizações das pessoas estão no esforço pessoal, talento e iniciativas empreendidas por elas<sup>32</sup>.

Da maneira que estão colocadas, as políticas sociais, “estão direcionadas para compensar conjuntamente os efeitos da revolução tecnológica e econômica que caracteriza a globalização” (CORAGGIO, 1998, p. 78). Enveredadas com o modelo de política defendida pelo momento de ajuste estrutural que visa por fim aos direitos universais, bens e serviços “básicos” que o Estado deveria garantir. Na opinião de Coraggio (1998), tal arranjo modifica “a relação entre a política, a economia e a sociedade”, concentrando-se somente nos mais pobres.

E assim, as políticas sociais do BM se apresentam para “instrumentalizar” a política econômica, que o autor batiza de “Cavalo de Tróia” do mercado e do ajuste econômico, pois se assenta na reestruturação do governo, na descentralização e, sobretudo, na sociedade civil transformada em “solidariedade social” com a explícita finalidade de “introjetar nas funções públicas os valores e critérios do mercado” (*Ibid.*, p. 78).

Para melhor compreensão, a política social empreendida pelo BM está orientada para a reestruturação do governo com relação à redução do campo de atuação e compelindo a sociedade civil (competitiva) a alocação de recursos, sem a interferência ou mediação estatal. Com relação à introjeção de valores de mercado, “a eficiência como critério básico, todos devem pagar pelo que recebem, os órgãos descentralizados [ou desconcentrados] devem concorrer pelos recursos públicos com base na eficiência da prestação de serviços segundo indicadores uniformes, etc.” (CORAGGIO, 1998, p. 78-79).

A relação próxima entre política econômica e política social na evolução do capitalismo, seja ele concorrencial ou monopolista é abordada por Vieira (1992). Em a

---

<sup>32</sup> Cf. BANCO MUNDIAL. **Equidade e Desenvolvimento**. Relatório sobre o desenvolvimento mundial. 2006.

“*Situação da classe trabalhadora na Inglaterra*”<sup>33</sup>, Engels (2008) nos dá a medida exata para o entendimento dessa problemática na sua gênese, pois, nos primeiros passos do capitalismo o Estado se vê impelido a “cooperar” ao fazer “concessões” aos trabalhadores em favor da governabilidade, conforme Marx (1969) em *O Capital*, volume I, item que fala sobre a “Legislação de fábrica”.

No emblemático trabalho de Engels (2008), a situação da classe operária na Inglaterra se constitui como uma denúncia e uma acusação direta ao capitalismo e o que os seus efeitos perniciosos ocasionam para a classe dos trabalhadores, de subordinação e subsunção de direitos, valores e respeito. Neste ensaio, Engels traz uma renovada concepção de história social ao se colocar diante das contradições que permeiam o processo de estruturação do capitalismo e a articulação entre a criação [políticas sociais] e criador [capitalismo].

Marx (1969) chama a atenção sobre as contradições desse processo, explicitando “que a forma capitalista de produção e as correspondentes condições econômicas dos trabalhadores se opõem diametralmente” (p. 559). E nela se instaura uma nova divisão do trabalho em relação ao modo de produção anterior. Neste caso, a legislação fabril mencionada por Marx (1969), “é considerada apenas intervenção nos direitos de exploração exercidos pelo capital” (p. 559).

Também é preciso avançar nas considerações sobre o tipo de Estado aqui em discussão e a sua não neutralidade institucional. De acordo com Perissinotto (2003), a estrutura estatal condizente com o materialismo histórico, “passa a ser vista como uma ‘forma política’ que ‘corresponde’ a um tipo específico de sociedade, com um tipo específico de estrutura de classe” (p. 7, *grifos do autor*). Sendo assim, em ajuste com o pensamento marxiano, para o autor não é o controle pela burguesia que define o caráter burguês de um Estado, mas sim a sua “materialidade específica e a sua relação estrutural [...] como o mundo material da sociedade em que opera” (p. 7).

Poulantzas (1986), em trabalho intitulado *Poder Político e Classes Sociais*, adota uma característica funcional para o Estado quando este atua como uma instituição responsável pela

---

<sup>33</sup>A *situação da classe trabalhadora na Inglaterra* mostra uma realidade apresentada por Engels, do sofrimento do proletariado, na condição de miserabilidade que se encontra e dos diversos tipos de exploração por parte do capitalista dono dos meios de produção. Engels consegue fazer um relato preciso, real e chocante da situação dos trabalhadores em grande parte da Inglaterra concernente as potencialidades do capitalismo ao produzir desigualdades e ao cindir com bastante clareza, de um lado, o burguês e, de outro, o operário precarizado. Tal precarização não se limita ao trabalho fabril estende-se também a sua situação de degradação social. As péssimas condições de moradia, de higiene, alimentação, passando pelas enfermidades causadas em decorrência destas más condições. A exploração infantil e feminina seja por meio dos baixos salários, exploração sexual e psicológica que Engels coloca como imorais e desumanas em um sistema econômico e social onde tudo é transformado em mercadorias, em fetiches, em riqueza e em miséria (ENGELS, 2008).

coesão social, na interpretação dada por Perissinotto (2003) sobre a teoria de Poulantzas. Ou seja, o Estado no seu campo de atuação beneficiaria “a classe dominante não por ser um instrumento em suas mãos, mas por ser a instituição responsável pela reprodução do sistema social em que aquela classe ocupa posição dominante” (PERISSINOTTO, 2003, p. 7).

Segundo Poulantzas (1986), o “burocratismo” do Estado é responsável por, em consonância com o direito burguês, produzir “efeitos ideológicos” que, de um lado, desarticula e desorganiza os trabalhadores enquanto classe e, por outro, organiza a dominação política da classe burguesa. Talvez seja necessário entender que a política social se relaciona ao mesmo tempo com as necessidades do capital. E nessa relação conflitual de classes mediados pela burocracia estatal, nos argumentos poulantzianos, a política social tem participação no processo de proletarização.

Retomando o pensamento de Vieira (1992, p. 24), concernente a relação íntima entre as políticas social e econômica, “não se pode analisar a política social sem se remeter a questão do desenvolvimento econômico, ou seja, a transformação quantitativa e qualitativa das relações econômicas, decorrente de processo de acumulação particular de capital” e também vice-versa, “não se pode examinar a política econômica sem se deter na política social”. Nessa correlação de forças, conforme assevera o autor, há o predomínio da política econômica sobre a política social, e, conseqüentemente, sua subordinação.

Não obstante, dada e estreita ligação entre a política social e o campo educacional, decorre que, tal subordinação vem expressa nas recomendações e discursos ideológicos trazidos por agentes defensores do senso comum neoliberal e gradativamente institucionalizado, sem a codificação de seus ardis artificiais, não muito claros, para quem se encontra no mundo da pseudoconcreticidade.

Persuadidos pelo senso comum das vantagens de serem competitivos, os países na condição de defasagem econômica são “aconselhados” a seguirem um receituário de regras compatíveis com a “boa governança” – a fim de alcançarem crescimento econômico e estabilidade sociopolítica – aceitos com certa “naturalidade”. Para os defensores da “Boa conduta dos Estados”, estes “consideram as políticas públicas as principais responsáveis pela crise que perpassa as sociedades” (AZEVEDO, 1997, p. 12). Hayek (1977), fiel defensor do livre mercado, considera que a ingerência estatal conduz ao totalitarismo e ao *Caminho da Servidão*.

Para o pensamento neoliberal, as políticas de proteção aos pobres ou aos trabalhadores “tendem a tolher a livre iniciativa e a individualidade, acabando por desestimular a

competitividade e infringir a própria ética do trabalho” (*Ibid.*, p. 13). E, portanto, a competitividade perde sua precisão econômica.

Na visão de Friedman (1984), cabe ao governo manter a lei e a ordem no jogo econômico sempre com regras de condutas para este setor bem definidas, ou seja, a intervenção do governo deve estar sempre muito bem justificada a evitar tomar para si a responsabilidade pelos programas sociais. Pois estes incham a máquina governamental e acarretam o aumento de impostos e dos encargos sociais. Por outro lado, nas suas palavras, “suplemente a caridade privada e a família na proteção do irresponsável, quer se trate de um insano ou de uma criança; em tal governo teria, evidentemente, importantes funções a desempenhar” (p. 39). Nesta afirmação, Friedman dá indícios de um ideal de política social, mais especificamente, a política educacional, quando o mercado se coloca como tutor e a sociedade civil é atraída a participar.

Ao final do segundo capítulo de seu livro *Capitalismo e liberdade*, Friedman lista quatorze áreas de atividades do governo cuja intervenção não se justifica em termos do paradigma inserido no “Novo Liberalismo” e, dentre todas, não aparece a política educacional implicando que no modelo defendido por ele, a abordagem neoliberal

postula-se que os poderes públicos devem *transferir* ou *dividir* suas responsabilidades administrativas com o setor privado, um meio de estimular a competição e o aquecimento do mercado, mantendo-se o padrão de qualidade na oferta dos serviços. As famílias teriam, assim, a chance de exercitar o direito de livre escolha do tipo de educação desejada para seus filhos (AZEVEDO, 1997, p. 15, *grifos nosso*).

Até porque, Friedman via na educação a possibilidade da redução da desigualdade, enquanto Hayek, se apropriando de argumentos de cunho mais filosófico ligados a ética e a moralidade vai dizer:

[...] quanto mais consciente estivermos do poder que a educação pode exercer sobre a mente humana, mais convencidos devemos estar do perigo de entregar esse poder a uma única autoridade. Hoje, mais do que nunca, não só é indefensável a idéia de que o governo deve administrar as escolas como também não mais se justifica a maioria dos argumentos antes apresentado em seu favor (HAYEK *apud* AZEVEDO, 1997, p. 16).

Não podemos nos afastar que no entendimento de Friedman e Hayek, sobre a questão educacional, não se questiona a responsabilidade do governo de garantir o acesso de todos ao nível básico de ensino, mas não descarta a necessidade de outro tratamento para o sistema.

Até porque, atuando na defesa de modelo de menos intervencionismo e diminuição da máquina burocrática, “concebe que a política educacional, tal como outras políticas sociais, será bem sucedida, na medida em que tenha por orientação principal os ditames e as leis que regem o mercado” (AZEVEDO, 1997, p. 17).

Toda essa discussão sobre a importância da educação e as formas de atendimento, permite-nos ter a dimensão mais aproximada sobre a temática que circunscreve a política educacional no modelo econômico vigente e, por sua vez, contida no liberalismo contemporâneo. No entanto, há que se ver com certa reserva estes pressupostos (seus vários significados) defendidos pelos autores acima focalizados, quando transportamos a problemática da política educacional defendida hoje pelo BM, sua complexidade e também o teor ideológico intrínseco as orientações. Pois, como nos informa Coraggio (1998, p. 103).

É comum pensar que o ideológico na educação tem relação com os conteúdos das matérias sociais, tema sobre o qual o Banco não parece discorrer com teses predefinidas. Entretanto, geralmente a ideologia não atua dessa maneira aberta, nem é sempre facilmente discernível, inclusive para aqueles que dela estão imbuídos.

Na matéria acima, o que está em jogo, concernente as novas políticas educativas, é a aceitação de propostas sem os cuidados prévios, ou seja, os responsáveis pela condução dessa política parecem ignorar as muitas realidades históricas, e nessa direção o perigo de validar modelos sem as discussões necessárias e aceitar “uma intervenção política externa, ou a introjeção de valores não propostos abertamente à sociedade como uma opção” (*Ibid.*, p. 103).

São estas fronteiras presentes nas políticas sociais e nas políticas educacionais que vão delimitar e limitar nosso objeto por este estar concatenado a um pressuposto modelo de uma grande “política universal”, sustentada na divisão de responsabilidades e em leis regidas pelo mercado. E na propagação de um “senso comum educacional” que propõe o mesmo “remédio” para males diferentes, que introjeta valores ideologicamente sustentados num discurso do melhor estilo liberal ou neo, a fim de instituir, consensualmente, o apoio social para a consecução de objetivos que estejam inclinados, preferencialmente, para o mercado. Programas neoliberais materializados e conduzidos por seus agentes mais fieis como veremos a seguir.

#### 1.4 O quê instituições internacionais como o Banco Mundial ideologizam para a educação?

Para compreendermos melhor o resultado dessa ingerência que avilta as políticas educacionais no atual estágio, é bom saber que o critério econômico é preponderantemente dominante, segundo o argumento do próprio Banco Mundial, citado por Coraggio (1998, p. 95): “a análise econômica da educação em geral, e a análise das taxas de retorno em particular, é um processo de diagnóstico para começar o processo de estabelecer prioridades [...]”. No entendimento desse autor, tal ênfase econômica na política e nos processos educativos requer atenção a certas contradições de cunho teórico-filosóficas que as permeiam, quando a centralidade das análises se dá neste plano, pois,

- a) Por *análise econômica* entende-se um método especial de análise, enquadrado na teoria econômica neoclássica, que durante décadas foi objeto de críticas pelas suas limitações para explicar os processos especificamente econômicos;
- b) O modo economicista com que se usa essa teoria pra derivar recomendações contribui pra introjetar e institucionalizar os valores do mercado capitalista na esfera da cultura, o que vai muito além de um simples cálculo econômico para comparar os custos e benefícios das diversas alternativas geradas do ponto de vista social ou político;
- c) Embora se declare que essa análise é apenas um ponto de partida que os governos têm motivações outras para estabelecer suas prioridades educativas, de fato, por razões que devemos determinar, nas recomendações específicas e gerais estabelecidas nos documentos do Banco Mundial parecem estar sendo assumidas sem críticas por muitos governos da região do mundo. (Entre outras razões, pela quantidade de pesquisas empíricas associadas às recomendações, mas sobretudo pela ausência de boas propostas melhor articuladas.) Isso transforma os governantes, os intelectuais e os técnicos nacionais em co-responsáveis pelas conseqüências dessas políticas (CORAGGIO, 1998, p. 95-97, *grifo do autor*).

O que está em evidência nas epígrafes acima é, segundo o autor, que análise econômica neoclássica se recorre de certa legitimidade, concernente às formas de leitura e interpretação da realidade. Comete os mesmos equívocos praticados pelos seus clássicos antecessores ao atribuir valores de mercado para quase tudo.

Basta lembrar que Marx, na *Contribuição à crítica da economia política*, já chamava a atenção sobre o método utilizado pelos economistas clássicos – David Ricardo, Adam Smith e outros não tão expressivos – e os perigos contidos nas suas análises que incluíam alto grau de abstração dificultando a validade de suas teorias. A condição precedente considerada por Marx (1983), por exemplo, ao analisar o método seria “começar pelo real e pelo concreto, que

são a condição prévia e efetiva; assim, em economia política, começar-se-ia pela população que é a base e o sujeito do ato social da produção como um todo” (p. 218). No seu entendimento a população é uma abstração se forem desprezadas as classes que a compõem e este é só um exemplo.

Para Marx (1983, p. 218) isso foi um grande equívoco que os economistas clássicos cometeram.

Assim se começássemos pela população teríamos uma visão caótica do todo, e através de uma determinação mais precisa, através de uma análise, chegaríamos a conceitos cada vez mais simples; do concreto figurado passaríamos a abstrações cada vez mais delicadas até atingirmos as determinações mais simples. Partindo daqui, seria necessário caminhar em sentido contrário até se chegar finalmente de novo à população, que não seria dessa vez, a representação caótica de um todo, mais uma rica totalidade de determinações e relações numerosas. A primeira via foi a que, historicamente, a economia política adotou ao seu nascimento. Os economistas do século XVII, por exemplo, começam sempre por uma totalidade viva: população, Nação, Estado, diversos Estados; mas acabam sempre por formular, através da análise, algumas relações gerais abstratas determinantes, tais como a divisão do trabalho, o dinheiro o valor, etc.

Ao analisar esta passagem, Sobral (2008), relatada que Marx faz uma crítica à análise dos economistas. Critica-os por começarem com “categorias estabelecidas”. Teixeira (2006), por sua vez, diz que “Marx, ao dialogar com os economistas clássicos, procura *devolver* à realidade o que dela foi *tirado* pelo método analítico: as diferenças, que são justamente quem dão vida e movimento ao real” (p. 87, *grifos do autor*).

A investigação ou o caminho percorrido por Marx parte no sentido de descobrir como nasceram as diferentes formas de riqueza, o que lhe permitiu descobrir a sua relação como formas específicas de sociabilidade, determinadas em conformidade com as diferentes condições históricas. O método investigativo de Marx consiste, então, em “desnaturalizar” o método analítico que concebe as formas abstratas da riqueza capitalista na sociedade, tratadas como naturais pelos economistas clássicos, concebendo-as como formas históricas, portanto, não naturais (TEIXEIRA, 2006).

Orientados por argumentos de Paulani (2010), a partir da crítica feita por Marx a concepção hegeliana que diz que

o saber nunca pode ser visto como um produto de si mesmo ou do desenvolvimento geral do espírito humano. Ele tem que ser visto, antes de mais nada, como produto social, como produto histórico de modo que a

ideologia pode ser tanto uma visão distorcida dessa história como uma abstração completa dela (p. 14).

Na concepção de Marx, a imprecisão do método utilizado pelos economistas modernos reside em desconsiderar, a partir da sociedade burguesa como organização histórica da produção mais desenvolvida e mais variada, até então existente, todas as formas de sociedades desaparecidas ao longo do tempo e que deram sua contribuição e ajudaram a edificar. E, portanto, com elevado grau de complexidade e imersas contradições do tipo:

Uma sociedade de classes que aparece como sociedade sem classes, um indivíduo que aparece como soberano, mas que é completamente dependente e que só por isso pode ser indivíduo, uma produção que visa apenas o incessante movimento do ganho e que aparece como produção para satisfazer necessidades humanas, uma troca de não equivalentes que aparece como troca de equivalentes, uma apropriação de trabalho não pago que aparece como apropriação pelo trabalho próprio, uma determinação que é social, o valor, e que aparece como determinação natural, como propriedade das coisas elas mesmas, uma tal realidade, enfim, só poderia produzir um saber elevado ele mesmo de contradições. Um saber afinal, ideológico, que não era falso em si, pois revelava pelo avesso a realidade movida pela contradição que os novos tempos produziam, mas que tampouco podia ser considerado inteiramente científico, ainda que não se confundisse *com a mera gabarolice das classes dominantes e de seus apologistas* (PAULANI, 2010, p.14, *grifos do autor*).

A crítica de Marx está voltada para a natureza contraditória do próprio capitalismo que permitia a criação de uma falsa consciência. Uma sociedade nova que se apresentava com ares de uma sociedade mercantil mais livre e empurrada pelo mérito e a equivalência. No entanto, a *Crítica a Economia Política* veio fazer a crítica e revelar sua natureza ideológica (PAULANI, 2010).

Para Marx o abstrato deve ser eliminado e, por outro lado, o concreto preservado. Devemos entender que o abstrato na sociedade capitalista está relacionado com a realidade dominante: o valor. O abstrato na economia está presente nos fatores da produção como a terra, o trabalho, o capital responsáveis, na leitura de Marx, pela coisificação das relações sociais (SOBRAL, 2008).

Marx, inconformado com o método aplicado pelos “pais da economia política”, Smith e Ricardo, para explicar as suas teorias, no seu entendimento, “suas colocações acabaram por compor o quadro ideológico que reverenciava a formação social capitalista e que demonstrava suas virtudes” (PAULANI, 2000, p. 102). Marx não se furtou de fazer a *Crítica a Economia Política* por achar que nela estavam presentes alguns equívocos de ordem metodológica que



deveriam ser desvelados. “Apontar suas inconsistências teóricas, indicar seus limites, desvendar sua visada [*sic*] fetichizada da realidade capitalista” (*Ibid.*, p. 102).

Para dar conta de tal demanda, Marx inverte a dialética hegeliana “rejeita a passagem da posição pensada à posição objetiva que regula a posição determinação e não o inverso” (*Ibid.*, p. 101). Ancorados por Paulani (2000), a intenção de Marx era

mostrar que *as categorias exprimem formas de modos de ser, determinações de existência* (*Crítica da Economia Política*, Introdução), mas que isso só é assim porque é o concreto o ponto de partida efetivo, e, portanto, o ponto de partida também da intuição e da representação (p. 101, *grifos do autor*).

O que Paulani (2000) esclarece é que Marx não está propondo uma nova teoria da ciência, um método para o conhecimento em geral, mas está somente criticando o método da economia política e, ao fazer isso, desloca a questão epistemológica para dentro do objeto. Talvez, fique mais fácil de entender agora o porquê, ao iniciarem a investigação, os economistas clássicos comecem pela “população”.

Para ele os pensadores clássicos são iludidos pelo fato de que o concreto aparece para o pensamento como resultado, quando, em verdade, ele é o ponto de partida efetivo [...]. É por esquecerem de fazer a viagem de volta – do abstrato à realidade concreta –, afirma Marx, que eles não perceberam a especificidade e o caráter historicamente condicionado de suas *descobertas* e das categorias que essa mesma realidade lhes permitiu forjar (PAULANI, 2000, p. 101, *grifo do autor*).

Nesse sentido, Marx quer chamar a atenção para a realidade tomada como ponto de partida pelos “pensadores clássicos”, complexa e rica, que possibilita a “construção de categorias gerais o suficiente para se poder ‘compreender’ subjetivamente todas as formações que a precederam” (*Ibid.*, 101, *grifos do autor*). A incongruência do método aplicado pelos representantes principais da economia clássica, concernente a crítica marxiana, reside justamente por “a economia clássica tende[r] a tomar como aistórico e como atributos da natureza humana uma série de comportamentos e fenômenos que só se justificam e se explicam no contexto social que os produziu” (*Ibid.*, p. 102).

Toda essa discussão apresentada traz no seu âmago a preocupação de Marx com a naturalização do social pela Economia Política Clássica; em outras palavras, “tomar o social como natural” (PAULANI, 2000). Isso também aparece com relação à divisão do trabalho, o valor, a mais-valia, ao dinheiro, etc., expresso na acima citada passagem de Marx.

Sem aprofundar muito na seara metodológica marxiana e suas considerações, aludidas aqui sobre a construção teórica da economia política, que sob os olhares do Materialismo Histórico Dialético, aponta os equívocos e limitações dessa teoria. Limitações herdadas também por ilustres representantes do século XX como Hayek e Friedman cujo teor presente em suas teses contém alto grau de abstratividade não muito diferente de seus antecessores.

O irrealismo presente nos pressupostos da teoria neoclássica, de acordo com Paulani (2010), apela para as limitações cognitivas do homem, não apresenta exemplos concretos plausíveis e suscita dúvidas que tal ciência, tomada como eminentemente dedutiva, produz. Ao fazer com que um grande número de fenômenos empíricos, especialmente os macroeconômicos, seja sustentado em sólidos fundamentos microeconômicos o que a torna uma teoria dedutiva, indutiva e hipotética, toda essa complexidade orbita entre o plano material e o plano ideal onde há espaço para ambos na ciência econômica e nos modelos de explicação científicos<sup>34</sup>.

O liame existente entre o método utilizado pelos neoclássicos e os condutores da política propugnada pelo BM está no mérito em transformar quase tudo em instrumento a favor do mercado. A abstratividade teórico-metodológica é responsável por institucionalizar em outras esferas, diferentes da econômica, atitudes, valores e condutas na direção deste, concebido a partir de um real fragmentado, embaralhado e determinado.

Coraggio (1998) aborda que o Banco, ao introduzir a concorrência nos sistemas educacionais a torna uma verdade absoluta; “o individualismo que supõe a mecânica deste modelo – em si um valor cultural – não é trazido à tona, uma vez que são feitas numerosas referências as comunidades e se diz que deve-se deixar lugar para as particularidades culturais de cada país” (p. 96); associa a qualidade de vida a indicadores de renda; justifica a riqueza em meio à pobreza ao propor como critério de eficiência e de equidade uma distribuição dos setores médios, ou seja, os pobres, os menos pobres, a classe média baixa e os miseráveis sem

---

<sup>34</sup>Chernavsky (2007) vasculha toda a literatura ortodoxa recente em busca de estudos que demonstrem de modo rigoroso, teórica e/ou empiricamente, a razão supostamente científica que justificasse a magnitude da taxa real de juros no Brasil dos últimos 12 ou 13 anos. E absolutamente nada encontra. A única alternativa que parece trazer algum alento atende pelo sugestivo nome de "função de reação do Banco Central". Mas dessa função podemos extrair o seguinte tipo de explicação: a taxa real de juros é o principal determinante da credibilidade da política monetária; a credibilidade da política monetária determina, por sua vez, a influência que as metas de inflação exercem sobre as expectativas inflacionárias, as quais constituem, segundo a função de reação, o determinante principal da própria taxa de juros. Ora, é evidente o caráter autorreferencial de tal "justificação", mas esse não é o principal problema. O principal problema é que, sendo assim, justifica-se qualquer taxa real de juros que promova a conversão das expectativas em relação à meta estabelecida. Isto significa que a magnitude em si que essas taxas efetivamente assumem é produto de um fenômeno puramente convencional. Em outras palavras, aquilo que se pensa e se convencionou torna-se realidade. Mas aquilo que se pensa não cai do céu, pois o dito mercado financeiro está no *board* do Banco Central e convencionou aquilo que lhe convém. A soldadesca mercenária não esgrima com ideias. Ela transforma suas ideias em realidade (PAULANI, 2010).

tocar nos setores mais privilegiados e, principalmente, ausência de referência aos interesses do capital e desconstrução do papel dos movimentos sociais e sindicais frente a sociedade.

Se o BM “acha” que a educação é o principal instrumento para a promoção, o crescimento econômico e a diminuição da pobreza significa ou equivale dizer, na sua visão, que investir em capital humano é investir no aumento da renda. Para isso o Banco “detém um certo saber sobre o que todos os governos devem fazer, um pacote pronto para aplicar, com medidas associadas à reforma educativa universal” (*Ibid.*, p. 100).

Pacotes que “induzem” os sistemas educacionais, institucionalizados por reformas nos respectivos Estados, a descentralizarem e melhorarem a gestão e com isso, suscita a diminuição no interesse e capacidade de intervenção de setores de tradição sindical, por exemplo, dos professores; avaliação das instituições escolares por resultados (professores e alunos); eficiência com relação aos custos; mecanismos de concorrência tanto públicos quanto privados; ênfase nos insumos como livro didático e maior exploração dos profissionais da educação; ênfase também, nas matérias que “forneçam” habilidades básicas para o aprendizado futuro (língua, a ciências e matemática), habilidades destacadas por Smith (1983) lá na origem do liberalismo clássico em pleno século XVIII<sup>35</sup>.

Segundo Coraggio (1998), o economicismo embrenhou no âmbito da cultura e da política usando-se a mesma teoria e metodologia para dar respostas para quase tudo, ao estabelecer relações que estão sendo “naturalizadas”, afinidades entre “sistema educativo e sistema de mercado, entre escola e empresa, entre pais e consumidores de serviços, entre relações pedagógicas e relações de insumo-produto, entre aprendizagem e produto, esquecendo de aspectos essenciais da própria realidade educativa” (p. 102).

Conduzido ainda pelo autor em tela, “os mecanismos de mercado são intrinsecamente superiores a qualquer outra forma de coordenação da atividade humana” (p. 103). Seu mau uso pode levar a tautologias, mas parece que essa ofensiva tem dado certo, pois depois das privatizações e dos processos de descentralização, as políticas tem sido “reformadas” com o aval do Estado e o funcionamento dos sistemas educacionais, institucionalizado (naturalizado) com padrões de “comportamento de seus agentes que se aproximem das que supõe o modelo de concorrência perfeita” (p. 104).

Já havíamos alertado anteriormente que o teor ideológico no modelo neoclássico oferece alguns perigos, em nosso entendimento, por apresentar ou deixar transparecer através

---

<sup>35</sup>A educação em função do mercado nas palavras de Smith (1983, p. 212), “se não houvesse instituições públicas para a educação, não se ensinaria nenhum sistema e nenhuma ciência que não fossem objeto de alguma procura ou que as circunstâncias da época não tornassem necessário, conveniente ou, pelo menos, de acordo com a moda”.

do “senso comum”, segundo o qual, “necessariamente”, quem tiver melhor educação terá mais oportunidades. “Há uma falácia de composição do macro a partir do micro, risco este bem conhecido pelos epistemólogos das ciências sociais” (CORAGGIO, 1998, p. 107, *grifos nosso*).

Essa relação de causa e efeito é parte imanente da lógica liberal na sua base epistemológica; nos dias de hoje, intervenção e resultados estão imbricados. Nesse sentido, a tão recorrente relação custo-benefício construída com grande teor de abstratividade, característica bastante presente no economicismo do BM, manifestos na ênfase de aplicação de seus “insumos” (livros didáticos, formação aligeirada de professores, computadores, etc.).

Os transtornos advindos desse modelo e sua incidência nas políticas educativas traduzem a fragilidade do método, já aludida aqui e criticada sob a acepção marxiana concernente aos precursores do liberalismo clássico. Não é porque se baseiam em pressupostos irrealistas ou por serem revestidos por uma cientificidade questionável, mas pela qualidade destes pressupostos que sustentam modelos e métodos utilizados. Exemplo disso é quando se dá mais destaque para um tipo de modalidade, formação básica, visando aos objetivos econômicos e, com isso, associando diretamente com o alívio da pobreza.

Isto significa não perceber a relação dialética entre extensão e qualidade, porque quando se amplia um sistema educativo em um contexto de marginalização cultural e exclusão econômica, pode-se esperar taxas crescentes de evasão e fracasso como produto do próprio êxito da extensão. Motivo pelo qual pretender resolver problema da qualidade como se fora um problema *da sala de aula*, pela mudança na proporção dos insumos educativos, sem encarar integralmente os problemas do contexto social que incidem no rendimento do sistema escolar (condições contextuais dos níveis de aprendizado efetivo), não passa de uma estratégia mal formulada (CORAGGIO, 1998, p. 109, *grifos do autor*).

O que o autor sustenta é que desde os anos de 1970 muitas destas propostas já faziam parte da realidade do Banco e que não é um acontecimento novo. Dessa forma, a política educacional, recheada com os ingredientes da receita neoclássica, trata os processos educativos como se fossem insumos; a eficiência e as taxas de retorno como critérios fundamentais de decisão. Infere-se que as proposições assentadas nesses critérios comprometem a validade científica das propostas e permitem chegar a outras conclusões.

Em outras palavras, a assessoria do BM pode estar baseada em uma teoria no mínimo questionável e condenada pelo caráter pouco científico presente nas suas recomendações.

Isso pode ser explicado em parte por uma conjuntura global que considera a teoria econômica neoclássica como parte da ideologia neoliberal e neoconservadora dominante. Não que a hegemonia intelectual das teorias neoclássicas sustente as novas estruturas de poder, mas as novas correlações de poder dão vigência a essas mesmas teorias. Porque a plausibilidade de uma teoria social depende não somente de processos de pesquisa científica mas também da direção para a qual caminham o *sensu comum* e os paradigmas políticos (CORAGGIO, 1998, p. 98, *grifo nosso*).

Nesse corolário a educação ganha áurea instrumental para a promoção do crescimento econômico e redução da pobreza, pois, o investimento em “capital humano” equivale dizer: investimento no conhecimento, nas habilidades e no talento inato, muito apreciado pela retórica da equidade e da individualidade.

A questão social expressa nas políticas educacionais, assente na retórica e nos ditames dos organismos externos, chancelados pelo BM, UNESCO, só para citar estes, nos remetem *As aventuras do Barão de Münchhausen*<sup>36</sup>, do qual Löwy (1992) se utiliza para fazer uma crítica à objetividade positivista, mas que também pode ser emprestado para o campo teórico em relevo. Em outros termos, as políticas prescritas pelo BM podem carregar as mesmas limitações de análise, sob o ponto de vista marxiano, quando propõe um pacote pronto para ser aplicado em qualquer localidade.

O nosso objeto, o Projeto EVCA, é parte dessa política educacional localizada no centro do debate das mudanças macroeconômicas globais, orientadas por organismos externos e Estados hegemônicos. Assim, o EVCA, como também diferentes outros projetos educacionais, assume e incorpora diretrizes de propostas voltadas para as “qualidades” mercantis. Para efeito de exemplo, o EVCA aborda o problema da exclusão e da violência nas escolas, como parte da solução, seus propositores veem com bons olhos a interferência “voluntária” dos integrantes dessa comunidade: professores, alunos, funcionários, pais e outros dispostos a participarem. Sob a aparência da descentralização, mas com aspectos de desconcentração, pois a comunidade é responsabilizada pela condução por parte do Projeto. Neste sentido qual é o papel da participação nessa circunstância? E que tipo de participação é essa?

Outro fato a ser considerado é que um mesmo modelo de política educacional tem aplicabilidade em diversas localidades e, portanto, certa standardização. Outras versões

---

<sup>36</sup>“O Barão de Münchhausen estava em seu cavalo quando afundou em um pantanal. O cavalo foi afundando, foi afundando o pântano já estava quase chegando à altura do ventre do cavalo e o Barão, desesperado, não sabia o que fazer, temendo morrer ali junto a seu cavalo. Nesse momento, ele teve uma idéia genial, simples como o ovo de Colombo: ele pegou-se pelos seus próprios cabelos e foi puxando, puxando, até tirar a si mesmo e depois o cavalo, saindo ambos, de um salto, do pantanal” (LÖWY, 1992, p. 43).

similares ao EVCA estão espalhadas por quase todas as regiões do país e América Latina<sup>37</sup>. Segundo Gomes (2008), no Rio de Janeiro: Programa Escolas de Paz; em Pernambuco: Projeto Escola Aberta: Cultura de Paz; na Bahia: Programa Abrindo Espaços; no Rio Grande do Sul: Programa Escola Aberta para a Cidadania; em São Paulo: Programa Escola da Família; em Sergipe: Programa Abrindo Espaços: Educando para a Paz; em Cuiabá: Programa Escola da Família e no Piauí: Escola Comunidade.

E em 2004, o Programa Escola Aberta: Educação, Cultura, Esporte e Trabalho para a Juventude, considerado mais uma versão do Programa Abrindo Espaços, promovido pela UNESCO, ganha *status* de uma política pública nacional criada pela Resolução/CD/FNDE nº 052, de 25 de outubro desse mesmo ano.

Nesta primeira parte assistimos a redução do campo de atuação do Estado e o embate entre tipos de liberalismos. E ainda, presenciamos o sentido comum neoliberal, dado as políticas sociais, responsável por introjetar valores de mercado na ordem social e, por conseguinte, na esfera educacional. Nesse contexto, onde as políticas sociais estão estabelecidas numa ordem mercantilizada e orientadas por um movimento liberal global, outros conceitos correm o risco de serem instrumentalizados em favor deste movimento como é o caso da democracia e participação e seus verdadeiros significados “defraudados”.

---

<sup>37</sup>Ao longo do tempo, a metodologia dos programas Abrindo Espaços e Escola Aberta no Brasil tem atraído a atenção de outros países, como El Salvador, Honduras, Nicarágua, Argentina e Guatemala. No final de 2003, por exemplo, o governo argentino solicitou à UNESCO no Brasil assessoria para a implantação do programa para em 2004 dar início ao Programa Patios Abiertos, com a abertura de mil escolas na região de Buenos Aires, beneficiando cerca de 300 mil alunos da rede pública de ensino. Assim como no Brasil, na Argentina um dos objetivos é reduzir os índices de violência escolar entre os jovens e contribuir para a inclusão social e a melhoria da qualidade da educação (NOLETO, 2008, p. 67).

## CAPÍTULO II

### DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO EM CONFORMIDADE COM O PROJETO LIBERAL

No cenário descrito em páginas precedentes deste trabalho, observamos as transformações ocorridas, mais sistematicamente na segunda metade do século passado, que incidiram diretamente no campo das políticas sociais e também chegaram à arena das políticas educacionais.

Assistimos a ascensão do paradigma liberal na sua forma mais agressiva como doutrina e ainda como uma poderosa plataforma política, cuja receita de alcance universal foi capaz de criar um consenso em torno de um modelo de política pública mais afeiçoada com as características do mercado. Devemos alertar que tais propostas não são aplicadas num vazio histórico como as vezes aparenta. São processos que passam por enfrentamentos para serem aceitos e consolidados, demandam um modelo de sociedade.

Para avançarmos no nosso objetivo para esta seção, concernente aos aspectos participativos, alcance e limite, no campo educacional, é preciso que conheçamos de que maneira o apanágio democrático é construído na sociedade. E quando este, amparado por uma proposta liberal em transformação, é responsável por dar uma nova roupagem para os conceitos de democracia e participação.

Neste capítulo abordaremos a relação conflituosa entre democracia e liberalismo. Tal conflito pode estar associado ao fato de que esta conciliação tem implicações diretas com um modelo específico de sociedade. Enquanto um se assenta numa proposta coletivista, o outro fixa suas raízes nas liberdades individuais e daí resulta toda a incongruência que autores localizados em bases marxistas vão atestar.

Porém, outros autores localizados em espaços teóricos de intercessão diferentes destes, irão admitir uma convivência harmoniosa, desde que a democracia receba os “excertos” dos ideais democráticos oriundos dos ideais liberais somados a consideráveis doses de elitismo e procedimentos.

Em pauta, a conversão da democracia substantiva em democracia de procedimentos pela corrente liberal e também o seu principal elemento constitutivo, a participação, nesse modelo, mais direcionada e contingenciada.

## 2.1 Democracia e participação, sob a influência da lógica liberal e relação com o campo educacional

A participação no mercado substitui a participação na política. O consumidor toma o lugar do cidadão. Francis Fukuyama chega a argumentar que a escolha de não votar, assim como a escolha de ir a um supermercado e não à lojinha da esquina, *reflete uma escolha democrática que as populações fazem. Elas 'querem' a soberania do consumidor. Sem dúvida, querem. Mas essa escolha é compatível com o que tem sido visto como um sistema político liberal-democrático?* (HOBSBAWM, 2007, p. 106, *grifos do autor*).

Na contramão do pensamento de Fukuyama e sua teoria do *Fim da História*, Boron (1999) diz que a lógica do mercado é totalmente inconciliável com as leis democráticas. “A democracia está animada por uma lógica incluyente, abarcativa e participativa, tendencialmente orientada para a criação de uma ordem política fundada na vontade coletiva” (p. 23). No caso do mercado, diametralmente oposto, “não existe nele uma dinâmica inclusionista, nem um afã de potenciar a participação de todos. Pelo contrário, a competição, a segmentação e a necessidade são os traços que o definem” (*Idem*, p. 23). É por isso que nessa intrincada relação, continua Boron (1999), o mercado representa a esfera do egoísmo universal

na qual há ganhadores, que são fortemente recompensados e perdedores, que são correspondentemente castigados. A participação no consumo, difere da participação na vida democrática, longe de ser um direito, é, na realidade, um privilégio que se adquire qualquer outro bem no mercado. Se na democracia a participação de um exige e potencia a participação dos demais, no mercado o consumo de um significa o não-consumo do outro (p. 24).

Toda esta argumentação de acordo com o Boron (1999) perpassa pela total incompatibilidade entre o mercado e a democracia na sua forma mais original. No entanto, a democracia está inserida num contexto que deve ser cuidadosamente observado, pois, engranzada em algumas expressões, o termo parece carregado de imprecisão e com grande número de adjetivações. Exemplo recorrente seria o uso das expressões “democracia capitalista” e “capitalismo democrático”. No primeiro, não deve ser descartada sua conotação apologética, dado que a frase “implica em validar uma suposição evidentemente inaceitável: que neste tipo de regime político o componente ‘capitalista’ é um mero adjetivo que apenas qualifica o funcionamento de uma democracia plenamente desenvolvida” (p. 20). Já o segundo, representa melhor a chamada “democracia burguesa” e os seus principais traços que são, “eleições livres e periódicas, direitos e liberdades individuais, etc. [...], formas políticas



cujo funcionamento e eficácia específica não bastam para eclipsar, muito menos desenvolver, a estrutura antidemocrática da sociedade capitalista” (p. 20-21).

Os traços corroborados utilizados para validar a pretensa igualdade na cidadania, por sua vez, mascaram e procuram autenticar a desigualdade tão manifesta entre as classes já que

fica de fato evidenciado na democracia liberal [burguesa] que há desigualdade no exercício da liberdade, pois em princípio todos são livres, mas uns são mais livres do que outros, dependendo das próprias determinações das existências, se vendem ou não a força de trabalho (VIEIRA, 1992, p. 71).

Tal estrutura impossibilita o desfrute pleno dos postulados democráticos, tendo em vista que as relações sociais se desenvolvem em torno da exploração da força de trabalho e por isso da desigualdade. A incompatibilidade do capital com os preceitos democráticos é também levantada por Lima (2006, p. 46).

Apesar do namoro, são inconciliáveis, só ocorre subordinação quando a democracia é flexibilizada, quando os trabalhadores renunciam ao estatuto da radicalização da democracia. O capital vai buscar de vários modos dobrar os trabalhadores para que estes aceitem uma democracia em doses homeopáticas, enquanto que são os trabalhadores que deveriam prescrever e aplicar doses alopáticas para resolverem seus problemas.

Na acepção do autor, a democracia se constitui como campo em disputa, pois “a democracia reúne conteúdos e valores, [...], podendo significar o direito, no liberalismo, de competir, como, ao contrário, ter sentido somente na coletividade, num efetivo governo popular” (*Ibid.*, p. 39). A preocupação de Lima está no perigo da escolha entre concepções diferentes de sociedade que apropria das práticas democráticas e as instrumentaliza para balizar um desenho alicerçado nos ditames e vicissitudes do mercado.

Para o autor, a democracia burguesa, meramente simbólica, centra-se em outras pilastras e traz como exemplos o Banco Central, Ministério da Fazenda, Ministério do Planejamento, para situar o caso que a política social passa ao largo da política e na qual,

uma política social, torna-se refém da economia, ou seja, do mercado. Tal subordinação das políticas sociais à política econômica conduz a uma concentração de rendas e conseqüentemente ampliação da miséria, e isto vai levar os sujeitos a defenderem um regime autoritário, no qual o acesso aos bens materiais seria primordial, mesmo com risco da perda da liberdade política (p. 39).

A leitura feita por Lima (2006), referente à democracia insiste que esta foi reduzida à participação esporádica nas urnas e apartada dos direitos econômicos e sociais. Por outro lado, instiga o indivíduo a, primeiro, satisfazer suas necessidades primárias e, só depois, pensar na coletividade. Aí reside toda a incongruência entre os verdadeiros preceitos democráticos, diferentemente dos liberais,

visto que a democracia não é uma abstração, sua concretude está estabelecida por meio de um conjunto de regras providas de conteúdos e de valores substantivos (econômicos, políticos e sociais), constituindo-se à medida que pessoas se mobilizam coletivamente para satisfazer suas necessidades (p. 39).

A disputa no campo democrático tem a ver com suas concepções, “se estas estão sintetizadas em sua forma de aplicabilidade: a representatividade ou a atuação direta dos ‘cidadãos’” (*Ibid.*, p. 50, *grifo do autor*). Isso explica a problemática acerca do papel da democracia na concepção neoliberal. O voto como medida de democratização do mercado atua na “regulação” ao indivíduo e, por conseguinte, o atíça a competir e a consumir expresso no direito de consumidor. Dessa forma, o indivíduo consumidor é educado para uma (pseudo) cidadania que acredita que por meio do voto se “acha” na condição de regular o Estado, ou seja, a democracia considerada do tipo ideal nos moldes liberais.

Preocupado com a globalização do tipo *laissez-faire* e sua estreita relação com a democracia, Hobsbawm (2007, p. 114, *grifo do autor*) diz,

hoje existe um reconhecimento praticamente universal de que elas [as eleições democráticas] dão legitimidade e proporcionam aos governos, paralelamente, um modo conveniente de consultar *o povo* sem necessariamente assumir qualquer compromisso muito concreto.

A democracia liberal teve suas sementes plantadas e cultivadas no utilitarismo de Mill influenciado por Tocqueville e suas descobertas sobre o modelo democrático americano, sem também nos furtarmos de incluir os ensinamentos da democracia política liberal de Benjamin Constant. De acordo com Mill (1991), a defesa da liberdade como preservação das esferas das decisões individuais contra a ameaça vinda da “tirania da maioria” que, segundo ele, se apresenta como o pior dos males que aflige as sociedades democráticas. Preocupado com as liberdades negativas, em seu julgamento, a democracia se constitui mais como ameaça do que proteção a liberdade e tolerância para com as minorias.

Sem desconsiderar os espaços de interseção teórica deste autor, a democracia moderna pode até certo ponto ser um prosseguimento do liberalismo desde que, na concepção aludida por Norberto Bobbio, simpatizante dos conceitos milleano de democracia, “que se tome o termo ‘democracia’ em significado jurídico-institucional e não no ético, ou seja, num significado mais procedimental do que substancial” (1995, p. 37, *grifo do autor*). É preciso também salientar que as bases do liberalismo e da democracia estão erguidas sobre pilares diferentes conforme assevera o autor.

Para o liberal, o fim principal é a expansão da personalidade individual, mesmo se o desenvolvimento da personalidade mais rica e dotada puder se afirmar em detrimento do desenvolvimento da personalidade mais pobre e menos dotada; para o igualitário, o fim principal é o desenvolvimento da comunidade em seu conjunto, mesmo que ao custo de diminuir a esfera de liberdade dos singulares (*Ibid.*, p. 39).

Bobbio (1995) justifica para que ocorra compatibilidade é necessário abandonar os ideais igualitários e apegar-se ao ideal político, pois este consiste em método necessário para “salvaguarda dos direitos fundamentais da pessoa, que estão na base do Estado” e a manutenção desses direitos é imprescindível para o “correto funcionamento do método democrático”.

Na concepção schumpeteriana, “o método democrático é o *arranjo institucional* para se chegar a decisões políticas que realiza o bem comum fazendo o próprio povo decidir as questões através da eleição de indivíduos que devem reunir-se para realizar a vontade desse povo” (SCHUMPETER, 1984, p. 313, *grifo nosso*).

Acrescenta-se a isso, que Schumpeter está inclinado a demonstrar a democracia como método de eleições periódicas para as elites. E na interpretação de Pateman (1992) sobre o “método democrático” de Schumpeter, a competição pela liderança também pode ser aplicada na democracia.

Schumpeter compara a competição política por votos à operação do mercado (econômico): à maneira dos consumidores, os eleitores colhem entre as políticas (produtos) oferecidas por empresários políticos rivais, e os partidos regulam a competição do mesmo modo que as associações de comércio na esfera econômica (PATEMAN, 1992, p. 13).

A autora em questão considera que a noção de “teoria clássica” caracterizada no “método democrático” schumpeteriano teve aceitação universal e influenciou um número considerável de “teóricos da democracia”. Assim como Bobbio (1995) e Dahl (1997), que

propõem “regras para o jogo democrático”, claro que sem ultrapassar os limites caracterizados pela lógica liberal de democracia, cujos pressupostos a considera como “a contínua responsividade do governo às preferências de seus cidadãos, considerados como *politicamente iguais*” (DAHL, 1997, p. 25, grifo nosso), ou seja, “um homem, um voto”. Na teoria democrática de Dahl (1997) aparece o conceito de “poliarquia”, entendido como governo das múltiplas minorias, sem se afastar muito da proposição Schumpeteriana de “método democrático”.

Retornando aos argumentos de Bobbio (1995) no alinhavo dos preceitos democráticos e liberais em sua teoria que, segundo sugere o autor,

ideais liberais e método democrático vieram gradualmente se combinando num modo tal que, se é verdade que os direitos de liberdade foram desde o início a condição necessária para a direta aplicação das regras do jogo democrático, é igualmente verdadeiro que, em seguida, o desenvolvimento da democracia se tornou o principal instrumento para a defesa dos direitos de liberdade (p. 44).

A concepção de democracia na visão de Bobbio está alicerçada na proteção dos governados contra os governantes, a democracia com fim na educação do cidadão para a liberdade (participacionismo) e a democracia como direção necessária para a transformação da sociedade capitalista, talvez não seja suficiente. Isso porque a raiz da antítese entre liberalismo e democracia esconde nas ramificações revestidas em liberdade e igualdade que Bobbio (1995) vai dizer, “são valores antitéticos, no sentido de que não se pode realizar plenamente um sem limitar fortemente o outro” (p. 39). E para que não ocorra tal limitação, é entender e considerar a igualdade na liberdade, “unicamente”, perante a lei e aos direitos.

A preocupação de Bobbio (1995) neste ponto, referente à igualdade na liberdade, “significa que cada um deve gozar de tanta liberdade quanto compatível com a liberdade dos outros, podendo fazer tudo o que não ofenda a igual liberdade dos outros” (p. 39). E isso está presente em toda extensão do Estado liberal contemplados em normas e princípios constitucionais desde a sua origem, segundo o autor. Já que teoricamente “a lei é igual para todos” e atua na eliminação de discriminação precedente do cidadão “derivadas de classe social, do sexo, da religião, da raça, etc” (p. 41).

A legitimação do sufrágio universal apresentado aqui proporciona o “amasiamento” entre o pensamento liberal e o pensamento democrático. O Estado liberal ganha “área democrática” por meio do voto e da participação do maior número de cidadãos e constitui-se

como antídoto contra governos autoritários e o abuso de poder e, sob o aspecto político, extensão “natural” dos direitos de liberdades e civis.

Este “enlace” entre liberalismo e democracia, entre idas e vindas nos períodos antecedentes, os transformaram “necessariamente de irmãos inimigos em aliados”, na concepção advogada por Bobbio (1995, p. 97). No entanto, em período mais recente, retornando ao debate de Crozier; Huntington e Watanuki (1975), sobre o tema da governabilidade, a posição dos neoliberais sobre a questão da democracia é bem clara. Incide em limitar constitucionalmente “o poder econômico e fiscal do parlamento, de modo a impedir que a resposta política à demanda social acabe por produzir um excesso de despesa pública” (BOBBIO, 1995, p. 96).

Mais do que nunca há, nesse modelo democrático, a importância do estabelecimento de regras e arranjos institucionais permanentes.

Hoje, a reação democrática diante dos neoliberais consiste em exigir a extensão do direito de participar na tomada das decisões coletivas para lugares diversos daqueles em que se tomam as decisões políticas, consiste em procurar conquistar novos espaços para a participação popular e, portanto, em prover a passagem [...] da fase da democracia de equilíbrio para a fase da democracia de participação<sup>38</sup> (BOBBIO, 1995, p. 96).

Disso resulta que muitas decisões importantes sejam tomadas em instâncias exteriores ao alcance dos poderes democráticos, como bem ressaltou Lima (2006) ao referir-se ao poder do Banco Mundial, FMI, Bancos Centrais, ministérios... e tantas outras agências que ditam os rumos da sociedade.

Após o “o enxerto dos ideais democráticos no tronco originário dos ideais liberais”, segundo Bobbio (1995, p. 79), a antítese presente entre liberalismo e democracia acentuou com a poda advinda pelo recrudescimento do “Novo Liberalismo” propugnado por Hayek que consiste em “uma defesa intransigente da liberdade econômica, da qual a liberdade política é apenas um corolário” (p. 87).

Nas palavras de Gentili (1998), os ideais liberais contidos na obra de Hayek “constitui-se um dos melhores e mais vigorosos expoentes do tipo de argumentação fundamentalista”. Fundamentalista porque defende uma democracia limitada frente a um Estado proposto por ele.

---

<sup>38</sup>Bobbio (1995) refere-se aqui a MACPHERSON, C. B. **A democracia liberal: origens e evolução**. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

A democracia, na perspectiva hayekiana, deve ser definida, em seus limites estritos, como uma regra de procedimento, como um método válido para eleição e renovação dos governantes. Como *método*, a democracia não pode ser considerada um fim em si mesma (p. 51, *grifo do autor*).

No exposto sobre a democracia do tipo liberal e a desconfiança por este tipo de regime evidenciado por Boron (1999), Lima (2006), Vieira (1992) e Hobsbawm (2007) é justamente pelas distintas dimensões que reside na relação entre liberalismo e democracia:

de um lado, a duradoura rejeição liberal aos preceitos democráticos; de outro lado, a aliança entre a concepção liberal e a democrática, a ponto de ocorrer a identificação da democracia como regime liberal-democrático, transformando-o unilateralmente em exclusiva forma de democracia (VIEIRA, 1992, p. 66).

Essa apropriação da democracia pela corrente liberal a converteu num regime liberal-democrático. Leva as pessoas a acreditarem se tratar da melhor combinação possível quando comparado com outros tipos de regimes; além disso, será considerada antidemocrática qualquer outra forma que rejeite essa convenção.

Devemos lembrar que a incompatibilidade levantada pelos autores ora citados entre democracia e mercado, talvez esteja alojada nas raízes do pensamento liberal e sua produção ideológica refletida nos interesses e pretensões das classes dominantes, por privilegiar os dogmas das liberdades individuais, a liberdade de empresa, a liberdade de contrato, sob a égide do racionalismo, do individualismo e do não-intervencionismo estatal na esfera econômica e social (VIEIRA, 1992).

Além disso, celebra a liberdade do mercado elevando-o a um reino superior (sobrenatural), “elevado a dom da natureza, responsável pela lei da oferta e da procura”. O que impossibilita qualquer intervenção de natureza humana, pois este se encontra numa esfera inferior. “O mercado e sua lei devem governar a sociedade, definindo as relações nela existentes e suas condições de desenvolvimento” (VIEIRA, 1992, p. 67).

O liberalismo, argumenta o autor, “não se põe a explicação da gênese da riqueza industrial nem a apropriação do excedente do trabalho pelo capital” (*Idem*, p. 67). Destarte, a democracia liberal recebeu os genes do individualismo e da competitividade. Em outros termos, “como liberalismo, a democracia liberal está alicerçada no capitalismo” (*Ibid.*, p. 70) e é aí que se encontra toda a incongruência ressaltada pelos autores acenados.

Na proposição hayekiana de democracia na sua forma liberal, é claro, na leitura feita por Gentili (1998), a mesma não pode se sustentar

em regimes cuja distribuição de bens e recompensas baseiam-se em critérios comunitaristas e socializantes. Uma democracia mínima só é possível num estágio superior do processo civilizatório: uma sociedade de homens livres, responsáveis, competitivos e egoístas. Isso supõe que ela, enquanto mecanismo hierarquicamente inferior à ordem espontânea da qual se deriva, não pode pretender imprimir, a essa ordem, uma intencionalidade predeterminada. A natureza espontânea da ordem social transforma a própria democracia numa ferramenta sem objetivos próprios; ou seja, num mero mecanismo de procedimentos, destinado à escolha, renovação e controle daqueles que têm, por atividade profissional, que exercer as necessariamente limitadas funções de governo (p. 54-55).

Para Hayek (1977), “o grande mérito da doutrina liberal é ter reduzido a gama de questões que dependem de consenso a proporções ‘adequadas’ a uma sociedade de homens livres” (p. 83, *grifo nosso*). A democracia por si só não daria conta de atender as demandas do mercado. As propostas coletivistas da democracia serão a sua própria ruína, diz Hayek (1977). Compara a democracia a uma ditadura quando esta se apresenta “sob o governo de uma maioria muito homogênea e ortodoxa” (p. 84).

Democracia, enquanto decisão coletiva é incompatível com a lógica do mercado na peremptória hayekiana, pois o consenso necessário, “implícito num plano econômico, não existe numa sociedade livre: seria preciso criá-lo” (HAYEK, 1977, p. 150). Tanto Hayek como Friedman acreditam na força da impessoalidade do mercado. Porém, Hayek mergulha mais fundo nos argumentos da sua teoria sobre qualquer tipo de intervenção que desafie o mercado. E como tal, diz Hayek (1977, p. 187), “para essa sociedade complexa não ser destruída, a única alternativa à submissão às forças impessoais e aparentemente irracionais do mercado é a submissão ao poder também incontrolável e, portanto arbitrário de outros homens”.

Por seu turno, Friedman (1984) dá ênfase também à impessoalidade do mercado, porém sua posição difere de Hayek ao tratar das liberdades individuais, pois as mesmas podem funcionar num regime ditatorial desde que as liberdades econômicas precedam às liberdades políticas, assim demonstrado na passagem a seguir:

O tipo de organização econômica que promove diretamente a liberdade econômica, isto é, o capitalismo competitivo, também promove a liberdade política porque separa o poder econômico do poder político e, desse modo, permite que um controle o outro (FRIEDMAN, 1984, p. 18).

O mercado constitui para Friedman (1984) a condição necessária para o exercício da liberdade política, talvez não suficiente. Por isso, “um governo é essencial para a determinação das ‘regras do jogo’ e um árbitro para interpretar e pôr em vigor as regras

estabelecidas”. Até porque, nos argumentos friedmanianos, “o mercado faz é reduzir sensivelmente o número de questões que devem ser decididas por meios políticos” (p. 23, *grifo do autor*). Sugere o autor, “quanto maior o âmbito de atividades cobertas pelo mercado, menor o número de questões para as quais serão sugeridas decisões explicitamente políticas e, portanto, para as quais será necessário chegar a uma concordância” (p. 30).

Já na proposição hayekiana, liberdade individual não casa com planejamento, ou seja, não pode estar subordinada de forma completa e permanente. O planejamento (poder político acima do poder econômico) é condenável porque

A liberdade de ordenar nossa conduta numa esfera em que as circunstâncias materiais nos obrigam a escolher, e a responsabilidade pela organização da nossa existência de acordo com a nossa consciência, são a única atmosfera em que o senso moral se pode desenvolver e os valores morais serem a cada dia recriados no livre-arbítrio do indivíduo. A responsabilidade, não perante um superior mas perante a própria consciência, a compreensão de um dever não imposto pela compulsão, a necessidade de resolver qual das coisas a que damos valor devemos sacrificar a outras e de aceitar as conseqüências da nossa decisão – eis a essência de toda regra moral mereça tal nome (HAYEK, 1977, p. 191-192).

Hayek está preocupado com os efeitos do coletivismo na esfera da conduta individual. A “verdadeira moral”<sup>39</sup>, para ele, só tem validade quando exercemos nossas liberdades individuais. O coletivismo se opõe ao indivíduo quando este impõe a vontade da maioria ou o que a coletividade acha justo. E assim, as virtudes tais como a “independência, a confiança em si mesmo e a disposição para assumir riscos, para defender as convicções pessoais contra a maioria e para cooperar voluntariamente com os nossos semelhantes” (1977, p. 192), próprias de uma sociedade individualista, são deixadas de lado.

A moral hayekiana é condição determinante para o exercício da ação política, desde que não sejam relaxados os padrões de conduta individual como ocorre na proposta coletivista. Por isso, diferentemente do mercado, a democracia, exercida por meio das eleições periódicas de representantes, do ponto de vista do autor, não é a melhor ocasião para o exercício da ação política por esta estar localizada em esfera inferior a ordem espontânea.

---

<sup>39</sup>Para Hayek (1977) a moral coletivista numa sociedade planejada é uma *moral artificializada*. Artificializada porque nega os pressupostos da filosofia individualista, como denuncia esta passagem. “Para que um sistema totalitário funcione com eficiência, não basta que todos sejam obrigados a trabalhar para os mesmos fins: é essencial que o povo passe a considerá-los seus fins pessoais. Embora seja necessário escolher as idéias e impô-las ao povo, elas devem converte-se nas idéias do povo, num credo aceito por todos que leve os indivíduos, tanto quanto possível, a agir espontaneamente do modo desejado pelo planejador” (p. 148).



É bom lembrar que o mercado representa a emblemática expressão aludida por Hayek, como sendo a referida “ordem espontânea”. A sua negação, “naturalmente”, é a negação da própria democracia, já que em sua opinião, os indivíduos se realizam no mercado através do exercício da liberdade individual. Na concepção hayekiana, mercado e democracia possuem uma relação simbiótica sendo que para o último, a relação se dá por dependência com o primeiro, pois “é ali que se realiza a possibilidade empírica da liberdade e, [...] se criam as condições propícias para a realização dos procedimentos eleitorais, mediante os quais são eleitos os representantes públicos” (GENTILI, 1998, p. 55).

Hayek leva às derradeiras consequências os pressupostos da democracia mínima e artificializada em prol de seu projeto societário alicerçado no mercado e na exacerbada advocacia do Estado (neo) liberal.

Hayek (1966), em *Los principios de un orden liberal*, defende o liberalismo e a democracia, como *compatíveis*, porém não iguais. O liberalismo é a extensão do poder governamental e a democracia é de quem detém o poder. A diferença principal está nos opostos. O oposto de liberalismo é o totalitarismo e o oposto de democracia é o autoritarismo. Com efeito, um governo democrático pode ser totalitário e um governo autoritário pode ter como base princípios liberais. Outra questão muito importante: sempre foi e é cada vez mais forte, entre os neoliberais, a convicção de que liberdade e democracia são inconciliáveis. Hayek sempre chamou a atenção para isso: a democracia ilimitada estimula a sanha das majorias que *não dão certo* no mercado (LUCENA, 2010, p. 132, *grifos do autor*).

Para Gentili (1998), a democracia na perspectiva hayekiana não passa de um método de escolha para mudança periódica de autoridades políticas, “de modo que ela é moralmente neutra e, numa sociedade livre, está sempre subordinada ao mercado, fora de cujos limites perde significado e relevância” (p. 57).

Na lógica hayekiana, a democracia não obedece aos critérios conhecidos ancorados em cais substanciais, pois, antes de tudo, está consubstanciada na justificação dos preceitos de mercado e seu “perfeito” funcionamento. Então um governo autoritário ou antidemocrático é por ele considerado aquele que de alguma forma fere o conjunto de direitos a qual a propriedade privada está alienada. Ser antidemocrático é nadar contra a correnteza do “Estado de direito” e da propriedade privada. Qualquer movimento contra o mercado pode ser considerado um ato hostil e autoritário, inúmeras vezes representado por partidos políticos, sindicatos e assembleias legislativas que cometem tais “abusos”.

Segundo Gentili (1998), Hayek ensaia “disciplinar” os atos democráticos com regulamentos para melhor serem adequados ao modelo proposto por ele de democracia e sua

escolha por esse regime e não por uma ditadura. É que o “custo da democracia costuma ser menor do que os benefícios que ela mesma pode gerar” (p. 63). Por outro prisma,

A democracia hayekiana, mais do que uma possibilidade de emancipação e liberdade das massas, constitui-se camisa de força orientada para o bloqueio de qualquer possibilidade de autonomia e determinação popular. Ela está montada sobre um ardil discursivo (GENTILI, 1998, p. 63).

O modelo de democracia arditosamente sustentado por Hayek traz impresso no seu “contrato”, do tipo neoliberal, costuras nas quais ““o acordo ao qual os homens precisam chegar’ está predeterminado por um conteúdo que escapa à decisão das maiorias. Em suma, as maiorias tem direito de eleger sempre e quando sua eleição não extrapole uma série de limites previamente determinados” (p. 64, *grifos do autor*).

Todo debate em torno da democracia implica que a mesma está relacionada com um modelo de Estado. De acordo a Emir Sader (1999): “Que Estado? Para que democracia?” A pergunta reflete a ambiguidade residente como ponto central das diretrizes que permeiam a sociedade no que concerne aos direcionamentos. “Diga-me que Estado você me propõe e eu te direi que tipo de sociedade você me promete” (p. 124). O autor está preocupado com o direcionamento da sociedade no tocante ao debilitamento da oferta dos serviços sociais em oposição ao aumento da participação do mercado e de um estado moldado a sua semelhança.

O legado deixado por Hayek enfraquece substancialmente os Estados nacionais e abre enormes fendas para a instauração de um “governo mundial que opera através do BM, FMI, do G-7, da OMC. Este governo mundial decide indevidamente os destinos da humanidade, sem ter sido eleito, sem ter controle judicial, político ou qualquer outro entre ele” (SADER, 1999, p. 129).

E como ficaria a discussão da política educacional no contexto aludido? As balizas do projeto educacional em vigência desde o final do século passado e início deste, estão “consensualmente” amarradas numa teia em que os fortes fios do mercado disciplinam o modelo societário construído pelos diferentes segmentos liberais. Uns com maior intensidade e outros com menos, mas nunca sem a preocupação no estabelecimento das regras, e, no caso da questão democrática, as mais procedimentais possíveis e com alto grau de antagonismo. Decorre disso que, na esfera educativa, os limites também estão colocados no atual “consenso” e deles não podem ser extrapolados.

## 2.2 O educacional no contexto vigente e a fraude da participação

A leitura realizada anteriormente a respeito das diferentes maneiras de enxergar as relações democráticas e o mercado permite-nos entender melhor os efeitos do modelo vigorante de participação no campo educacional e os ditames, as orientações macro de uma ordem amplamente incorporada, ou seja, institucionalizadas nas políticas educacionais em que o viés democrático é axiomáticamente explorado.

A agenda internacional para a educação trabalha com limitada margem de concessões democráticas já que o BM “sabe” o que é bom e o que não é para os países que estão sob sua orientação, pois tem o mercado como referencial e isso, é claro, incorre em algumas limitações naturais. O discurso liberal metamorfoseou os preceitos de democracia substantiva em democracia procedimental ao alterar o papel da participação nos vários contextos, político, social e o educacional, empurrando-a para espaços mais restritos com a finalidade de balizar decisões em favor do mercado.

Para Gentili (1998, p. 66), a finalidade de fomentar os mecanismos de mercado na esfera educacional,

bem como a promover diferentes formas de descentralização e transferência institucional, as quais tendem a responsabilizar as comunidades pelo financiamento dos serviços educacionais. *Pactua-se*, dessa maneira a privatização direta, descoberta ou encoberta, da educação como (aparentemente) o único mecanismo que possibilitará uma administração eficiente e produtiva dos recursos destinados às instituições escolares. O *pacto* constitui o espaço para legitimar tais decisões (*grifos do autor*).

O que o autor chama de pacto pode ser também entendido como senso comum a partir do momento em que os diferentes mecanismos de flexibilização e desregulamentação trazem embutidos objetivos, tanto para o enfraquecimento das relações laborais no setor educacional, quanto para o envolvimento maior da comunidade na captação de recursos, fomento da participação por meio de ações voluntárias e aceitação silenciosa dessas políticas cooptatórias sem nenhuma interferência mais efetiva.

O legado hayekiano de democracia e participação na qual a ordem espontânea do mercado não pode ser contrariada é responsável pela inversão de valores frente à própria sociedade no momento em que, todo aquele que vai contra o senso estabelecido torna-se *persona non grata* ou agente corporativo. Assim, de acordo com Gentili, consensualizar nesses termos é acatar o que já está determinado.

Os *atores sociais* são convidados para um jogo fraudulento. Um bom exemplo disso é a consulta acerca da reforma especificamente pedagógica. De fato, quando a comunidade educacional é convocada a *participar*, espera-se que concorde de forma cega com parâmetros e conteúdos básicos de um milagroso currículo nacional, previamente definido por comissões de especialistas locais ou estrangeiros. Ela é *convidada* a se submeter docilmente às provas de avaliação, cujo objetivo é quantificar a qualidade e o rendimento do sistema e seus agentes, hierarquizando instituições e pessoas (GENTILI, 1998, p. 66-67, *grifos do autor*).

No desenho apresentado pelo autor, a participação da comunidade escolar só tem sentido quando esta tem significado de legitimar os sistemas de prêmios e castigos destinados a “injetar competitividade na rede educacional” (p. 67). Para certificar o recebimento de insumos – livros, computadores, kits para laboratórios – mesmo que, em alguns casos, na escola destinada para esses insumos não exista laboratório de informática ou espaço para a sua instalação, ausência de biblioteca e outros entraves no qual tais insumos não conseguem levar a modernização imposta à frente.

A participação da comunidade escolar nos moldes descritos tem seu espaço bastante reduzido tangente ao poder decisório. O jargão democrático é usado de maneira a validar uma participação artificializada.

Participa-se desde que as regras sejam aceitas passivamente; caso contrário, se *desestabiliza* a democracia. Naturalmente, em tais condições, a participação não é outra coisa senão um ardil, um ato hipócrita de simulação, destinado a legitimar decisões tomadas por outros (ou outras) e que nunca entram na pauta da discussão (*Ibid.*, p. 67, *grifo do autor*).

Para Gentili (1998), a sagacidade dos governos está no fato da omissão da sua agenda ser inalterável. Seus resultados esperados e pré-fixados. A omissão e o embaralhamento frente à sociedade do que é política de Estado ou política de governo, pois combinam interesse comum com interesse privado. Na agenda neoliberal, segundo o autor, artificializada, “transforma-se o conteúdo de um milagroso ‘consenso’, sobre cujas premissas e princípios elementares todos, supostamente, concordam” (p. 68, *grifo do autor*).

Depreende-se disso, que o senso comum neoliberal transforma decisões compulsórias em “interesse comum” como sendo expressão da maioria. Com efeito, aqueles que ousam contestar o que já está consensualizado são considerados antidemocráticos e trabalham para tumultuar o bom funcionamento do sistema<sup>40</sup>.

---

<sup>40</sup>Os sindicatos são considerados no modelo atual como sendo entidades corporativas que impedem a modernização do sistema educacional e são constantemente alvos de críticas por parte do poder governamental,

Por isso Gentili (1998) considera um verdadeiro jogo de cartas marcadas, onde há relação fragrante de promiscuidade entre as principais lideranças nas administrações do tipo neoliberal. O “consenso”, sob forma de orientação, adentra também ao campo das políticas educacionais e empurra a participação para os cantos mais apertados no que diz respeito ao poder decisório dos membros dessa comunidade escolar.

Sem extrapolar os limites que o governo impõe à sua participação, aceita passivamente a reforma, ela é *convidada* a opinar; quando não, os ministérios da educação voltam a se assemelhar, sem muita maquiagem, àquilo que eram nas épocas recentes de supressão dos direitos democráticos (p. 69, *grifo do autor*).

De acordo com o autor, o consenso é falsificado e se constitui em ferramenta de manipulação, pois possui “natureza estruturalmente fraudulenta” (p. 69). A força dos postulados hayekianos de democracia mínima subverteu a ordem democrática ao fixar limitações à participação e a discipliná-la, principalmente, na esfera educacional onde a participação mais efetiva da comunidade escolar se resume em ocupar os espaços deixados pelo Estado concernente as suas responsabilidades sociais e econômicas.

A fraude democrática é uma prática recorrente no paradigma defendido pelo “Novo Liberalismo” concernente à verdadeira democracia. É fruto do pensamento dos defensores mais radicais do *laissez-faire* no mercado e, principalmente, devido a Hayek, seu melhor representante. A democracia representativa sucumbida nos moldes atuais “apenas são aceitos frágeis e caricaturais mecanismos de consulta e de deliberação quando seus resultados podem ser definidos antecipadamente” (GENTILI, 1998, p. 68).

---

assim como de setores da sociedade que comungam com o pensamento liberal mais extremo ou estão a serviço das minorias que se sentem prejudicadas com a atuação desses sindicatos e a bandeira por eles levantada. Exemplo disso, em matéria publicada em 09/04/2011 pela Revista *Veja*, o economista Gustavo Ioschpe escreve artigo intitulado, *Hora de peitar o sindicato*, segue pequeno trecho: “A sociedade brasileira parece não reconhecer que os sindicatos de professores pensam no bem-estar de seus membros, e não no da sociedade em geral. Incorporamos a ideia de que o que é bom para o professor é, necessariamente, bom para o aluno. E isso não é verdade. Cada vez mais a pesquisa demonstra que aquilo que é bom para o aluno na verdade faz com que o professor tenha de trabalhar mais: passar mais dever de casa, mais testes, ocupar de forma mais criativa o tempo de sala de aula, aprofundar-se no assunto que leciona. E aquilo que é bom para o professor – aulas mais curtas, maior salário, mais férias, maior estabilidade no emprego, maior liberdade para montar seu plano de aulas e para faltar ao trabalho quando for necessário – é irrelevante ou até maléfico para o aprendizado dos alunos”. Disponível em: < <http://veja.abril.com.br/noticia/educacao/hora-de-peitar-os-sindicatos> >. Acesso em: 10 de abril de 2011.

### 2.3 Participação e Representação: limites e contingências da teoria democrática

A democracia representativa é uma ferramenta tão poderosa de legitimação de ações do governo que nenhum político sério, mesmo que tenha acabado de perder uma eleição, a questionaria. A democracia é um bem inquestionável e a democracia representativa é identificada com a democracia (HIRST, 1992, p. 30).

Na atualidade a palavra democracia é aceita por quase todos e tem presença garantida no vocabulário popular, certamente com alguns equívocos conceituais. Talvez a popularidade e a ambiguidade estejam relacionados ao ideário grego antigo que a identificava como “governo do povo”. A democracia grega era conhecida por seu amplo consenso “e a crença na qual a capacidade de todos os cidadãos para gestão da *polis*”. Diferentemente nos dias de hoje, em que muitas decisões políticas são “efetivamente tomadas por uma pequena minoria e ao povo resta pouco mais do que se submeter a elas” (MIGUEL, 2005, p. 5).

A “crença” de um “governo do povo” foi se consolidando ao longo dos séculos XIX e XX com sentido de teoria democrática liberal,

um pressuposto relativo à relação *simétrica e congruente* entre os responsáveis pelas decisões políticas e os que, na outra ponta, *recebem* essas decisões. De fato, simetria e congruência, ao que se presume, estão presentes em dois pontos cruciais: primeiro, entre cidadãos eleitores que em princípio podem exigir dos governantes que prestem contas dos seus atos; segundo, entre o *output* (decisões, políticas etc.) dos que decidem e seus eleitores (ou seja, em última análise, *o povo* num dado território) (HELD, 1991b, p. 146, *grifos do autor*).

Pressuposto este que esconde “o caráter contingente da relação jurídico-política capitalista e direitos políticos” (SAES, 2003, p. 25), que no período em evidência, receberam reforços no caráter restritivo e antidemocráticos nos sistemas eleitorais<sup>41</sup>. A esse respeito, diz Held (1991b, p. 147, *grifo do autor*), a teoria democrática “concentrou-se nos contextos organizacional e cultural dos procedimentos democráticos e nos efeitos desses contextos na operação da ‘regra da maioria’”. O autor em outra obra, *Modelos de democracia*, faz um histórico das variantes contemporâneas da democracia do tipo liberal, assim também como fez Macpherson em *A democracia liberal: origens e evolução* se atendo a um número menor de variações, a saber,

---

<sup>41</sup>Identificadas por vários autores como Gaetano Mosca (Teoria dos governos e Governo parlamentar), Robert Michels (Os partidos políticos) e um dos mais conhecidos, Joseph Schumpeter (Capitalismo, socialismo e democracia), presente em argumentação anterior.

democracia protetora, de Bentham a James Mill, centrada na idéia de que o direito do voto servia (apenas de garantia contra a tirania dos governantes); democracia desenvolvimentista, de John Stuart Mill, voltada à qualificação do cidadão por sua imersão na esfera pública; a democracia do equilíbrio, de Schumpeter, que se reduz a competição eleitoral; e a democracia participativa propugnada pelo próprio Macpherson (MIGUEL, 2005, p. 6-7).

Já Miguel (2005) prefere trabalhar com cinco diferentes correntes distribuídas assim: *i) a democracia liberal-pluralista*, em consonância com as definições de Schumpeter sobre democracia “como sendo simplesmente uma maneira de gerar uma minoria governante legítima” (p. 9); *ii) democracia deliberativa*, “seu ideal é que as decisões políticas sejam fruto de uma ampla discussão, na qual todos tenham condição de participar em igualdade” (p. 8) por meio de argumentos racionais para chegar a um consenso; *iii) republicanismo cívico*, participação política com valor em si mesma diferente da vertente liberal em que a participação possui valor instrumental; *iv) democracia participativa*, destaca a necessidade de ampliação dos espaços de decisão coletiva na vida cotidiana das pessoas e não se limitando ao espaço público; *v) e multiculturalismo ou política da diferença*, se afirma nas características de distintos grupos presentes na sociedade e a proteção de suas identidades por meio da ação política.

Devido a limitação e o foco deste trabalho, não é possível desenvolver todas essas correntes como seria, a nosso ver, merecido. Assim, a relevância aqui está em fazer um realce da participação nos vários contextos, sendo o fato que nos direciona, o seu movimento circunscrito à lógica liberal democrática. Esta, segundo seus críticos, enfrenta problemas tais como a apatia, a descrença e o alcance nas decisões públicas por parte do cidadão comum.

Em defesa da democracia participativa, Carole Pateman (1992, p. 9), em *Participação e teoria democrática*, vai questionar: “qual é o papel da ‘participação’ numa teoria da democracia moderna e viável?”, a partir da preocupação relacionada com a baixa participação nas atividades políticas pelo cidadão, principalmente os de classe mais baixa. Pateman está convencida de que a excessiva preocupação com a estabilidade dos sistemas políticos e a ênfase nas condições necessárias para assegurar tal estabilidade tem afugentado o poder de decisão do cidadão num mundo que só oferece duas opções: democracia e totalitarismo.

A limitação da cidadania política se deve em grande parte, no capitalismo, ao estabelecimento do sufrágio universal e do regime democrático os quais não implicaram fundamentalmente num efetivo controle dos governantes pela maioria social (SAES, 2003) e cuja participação se resume à escolha de candidatos num universo pré-selecionado. A “participação”, no que diz respeito à maioria, constitui a participação na escolha daqueles que

tomam decisão” (PATEMAN, 1992, p. 25). É aí que se fazem presentes os “arranjos institucionais” propugnados na teoria schumpeteriana do “método democrático”.

No capítulo destinado ao elitismo competitivo e a visão tecnocrática em *Modelos de democracia*, Held (1991a) enfatiza a contribuição de Max Weber e Joseph Schumpeter na construção de uma teoria democrática mais restritiva. Sublinha que na teoria desses autores, esse é o preço pago para se viver numa sociedade moderna e mais complexa. Sobre a participação e seu emprego em suas respectivas teorias, escreve Held (1991a, p. 175-176),

Compartían una concepción de La vida política en la que había poco margen para la participación democrática y el desarrollo individual o colectivo, y en la que ese margen estaba sujeto a la amenaza de una erosión contante por parte de las fuerzas sociales poderosas. Ambos pensadores creían que inevitablemente se debía pagar un alto precio por vivir en una sociedad moderna industrial. Su obra tiende a afirmar un concepto muy restrictivo de la democracia, concibiendo esta en el mejor de los casos, como un medio para escoger de adoptar las decisiones y para limitar sus excesos.

Weber também dizia que a democracia direta não combina com a complexidade da sociedade moderna como modelo geral de regulação e controle político. A democracia direta requeria a igualdade relativa de todos os participantes, “cuya condición clave es una diferenciación económica y social mínima” (HELD, 1991a, p. 182). Até porque nas sociedades modernas consideradas por Weber o aparato burocrático demandava certa especificidade, competências e clareza de tarefas. Daí vem o elitismo “inevitável” e “desejável” dos parâmetros democráticos que vê nas “masas poco adecuada para comprender o juzgar los asuntos públicos” (*Ibid.*, p. 192).

A concepção schumpeteriana de democracia conflui em algum ponto com a teoria de Weber. Aprofunda no elitismo político e no conceito de liderança. Para Schumpeter, “as elites políticas exercem um total controle sobre o regime democrático, pois elas próprias organizam o processo eleitoral, propondo ao eleitorado um estreito leque de opções” (SAES, 2003, p. 36). Nessa imagem, “a massa é apresentada como incapaz de intervir no processo histórico; se parece que o faz, é porque está sendo mandada [manipulada] por outro grupo” (MIGUEL, 2005, p. 9).

Schumpeter se mostra desencantado quanto às possibilidades da democracia, quanto às suas promessas fundamentais de “governo do povo”, igualdade política e participação dos cidadãos nas tomadas de decisões (Miguel, 2005). Por isso, ao criticar a teoria clássica de democracia, e nela incluimos, além de Schumpeter, James Mill, Bentham e Rousseau, Pateman (1992) destaca dois pontos: “em primeiro lugar, tal teoria é irrealista e exige do



homem comum um nível de racionalidade simplesmente impossível” e, em segundo, “que apenas coisas experimentadas pelo homem comum, em seu cotidiano, são ‘reais’ no sentido completo da palavra, e a política em geral não pertence a essa categoria” (p. 29, *grifo da autora*).

Também não podemos nos esquecer que Pateman está interessada em legitimar uma teoria democrática participativa. No entanto, queremos chamar a atenção sobre Schumpeter, assim como outros autores que compartilham da sua teoria. É que talvez tivessem avistado a mesma encruzilhada dos “teóricos democráticos” do século XVIII onde “a burguesia liberal termina por se ver diante de um dilema: por um lado, adere ao regime representativo em função antiabsolutista e antifeudal; por outro lado, deve impedir que a representação política confira uma excessiva influência às massas populares” (LOSURDO, 2004, p. 16). Claro que no roteiro que contém a trama política do Estado moderno, apresenta outros elementos de potencialidade e complexidade não tão evidentes em épocas precedentes.

Não muito diferente, os liberais conservadores do século XIX procuravam limitar as ações do governo e da democracia, “porque temiam que o ‘povo’ viesse a reclamar do governo formas de ação que levariam a máquina administrativa estatal a se introduzir em áreas em que ameaçaria os direitos dos indivíduos, em particular o direito à propriedade privada” (HIRST, 1992, p. 37, *grifo do autor*).

Concernente aos “arranjos” e “métodos” da teoria democrática, a percepção que se tem sobre a participação, genuinamente popular, é que esta possui função bastante reduzida. E com isso, assegura que o bom governo é aquele voltado para o interesse universal (PATEMAN, 1992). Lembramos que as bases erguidas pelos teóricos da democracia clássica ainda permanecem firmes na teoria contemporânea democrática de variante liberal.

Como vimos, [resume Pateman] os formuladores da democracia contemporânea também encaram a participação exclusivamente como um dispositivo de proteção. Segundo eles, a natureza *democrática* do sistema reside em grande parte na forma dos *arranjos institucionais* nacionais, especificamente na competição dos líderes (representantes potenciais) pelos votos, de modo que os teóricos que sustentam tal visão do papel da participação são, antes de mais nada, teóricos do governo representativo (1992, p. 32, *grifos da autora*).

Autores como Pateman (1992), C. B. Macpherson (1978) e Hirst (1992) centram suas respectivas teorias na preocupação com os limites, problemas e alcance da democracia representativa, ou seja, da participação política do cidadão comum. Dentre eles, o absentismo, em outras palavras, o afastamento ou “desinteresse pela macro-política (o que

envolve freqüentemente críticas diretas aos políticos profissionais) e do desinteresse pela vida político-partidária em particular” (SAES, 2003, p. 39).

Para Hirst (1992) a democracia representativa enfrenta graves contradições. A principal delas é, segundo ele,

o fato de que a doutrina [democracia representativa] identifica um processo de decisão ou de leis. Ao escolher uma coisa, o povo estaria escolhendo a outra. Mas quem faz as leis são as assembleias ou parlamentos e quem toma as decisões são os governos, não o povo. Os eleitores escolhem algumas das pessoas envolvidas na tomada de decisão governamental, mas não podem escolher diretamente as decisões (p. 34).

Nesse modelo, elitista por natureza, já que para o cidadão comum é “oferecido” um leque reduzido de escolhas (candidatos), o eleitor (participante), muitas vezes se fia na sua intuição ao escolher “partidos e pessoas e não tentam escolher políticas ou decisões”, argumenta Hirst, “uma eleição não é pura vontade do povo, mas uma escolha entre um pequeno conjunto de organizações, isto é, os partidos políticos” (1992, p. 34).

Dentre outras contradições elencadas pelo autor, está a “de que as leis são normas gerais e, por serem universalmente aplicáveis, não podem ferir direitos individuais”. Teoricamente, seria um agente imparcial cabendo aplicar as leis que o legislativo vier a aprovar, ou seja, de acordo com as premissas do Estado de direito e democrático. No entanto, o governo possui autoridade derivada de dupla delegação, “do povo para o corpo legislativo e deste para o governo”. Por isso, o governo está sempre perseguindo objetivos e formulando políticas, e como tal, cumprindo as exigências legais de seus programas políticos ministeriais levados por seus líderes de partido para que sejam endossadas pelo legislativo. Por outro lado, um governo de maioria ou de partido único pode se constituir numa inversão de posição entre legislativo e executivo e, portanto, inversão da ordem “legal” da representação (HIRST, 1992, p. 35).

Uma das principais ameaças à democracia representativa ou democracia de massa, situa Hirst (1992), “pode ser uma forma mínima de participação política para o indivíduo, mas permite aos grandes partidos monopolizar a agenda política relevante” (p. 11). Outro problema encontrado na representação, afirma o autor, é que não existe forma genuína de representação, “apenas pacotes definidos de mecanismos políticos: sistemas de votação, meios de determinar distritos eleitorais, níveis de votação, tipos de assembleia, leis de regulamentações de partidos, etc” (p. 35).

No entanto, os teóricos da democracia participativa não negam a democracia representativa, palavras de Hirst, “a democracia representativa pode ser suplementada, não suplantada” (1992, p. 13). No centro dessa discussão está a representação política, segundo Miguel (2005),

inevitável nas sociedades contemporâneas, mas que impõe grandes desafios – como garantir a vinculação de representantes e representados? Como impedir a autonomização dos interesses dos governantes? – e que exige ser reconhecida como uma realidade complexa, multifacetada, que não se esgota no processo eleitoral (p. 33).

Resumidamente, nas teorias de Carole Pateman e C. B. Macpherson, reconhecendo na sociedade capitalista sua institucionalidade política, é a negativa de uma democracia limitada a uma competição entre elites e que só foi possível graças ao “casamento instável” entre mercado capitalista e democracia (MIGUEL, 2005).

Pateman (1992), por exemplo, diz, na interpretação de Saes (2003, p. 41), que

um salto qualitativo na participação política só poderia ser iniciado, no seio da sociedade capitalista, com deflagração de um surto democrático na periferia do sistema político global, mais precisamente, na esfera econômica (empresas, unidades de produção) e na esfera local (distritos, municipalidades).

Imanente da corrente participacionista, a exigência da participação ampliada e como desdobramento a descentralização do poder. “Em geral os participacionistas inclinam-se para propostas de economia autogestionária, que não excluem o mercado, mas dão aos trabalhadores a administração de cada empresa” (MIGUEL, 2005, p. 26). O corporativismo é outra alternativa apontada por Hirst (1992, p. 14). Nos seus argumentos,

o corporativismo pode ajudar a descentralizar o Estado, aumentando o papel da coordenação, da negociação e da influência, mesclando o Estado com a sociedade civil e construindo redes público-privadas de influência e formulação de políticas em níveis central, regional e local.

Uma questão levantada por Miguel (2005), Saes (2003) e até implicitamente pelos próprios teóricos participacionistas é a incompatibilidade de um vínculo maior entre a democracia e o modelo capitalista, retratada na impossibilidade da manutenção da igualdade política diante do quadro de extrema desigualdade material. Problemática já identificada nos escritos rousseauianos.

Saes (2003) aponta que a classe trabalhadora até galga algum êxito aqui ou ali, mas a flagrante carência de recursos políticos limita seu poder de intervenção. Uma vez que sua decisão na esfera micro social fica quase sempre “periférica, marginal e secundária” (p. 42). Isso porque na teoria dos citados autores participacionistas, espera-se um surto nas várias esferas da sociedade civil, empresas, indústrias, dentre outros espaços. Espera-se, como acreditava J. S. Mill, que as pessoas sejam “educadas” para participarem, “da participação política nasceriam indivíduos mais capazes e competentes” (MIGUEL, 2005, p. 25).

A análise feita tanto por Miguel (2005) quanto Saes (2003), consiste em por em xeque os limites e o alcance da democracia representativa nos moldes apresentados aqui pelos ilustres representantes. Questionam quais são os limites de autonomia do trabalhador nas instituições econômicas e políticas locais. É possível que um trabalhador seja consultado sobre os mecanismos de coerção, sobre metas, sobre o destino dos produtos, sobre as estratégias de produção e dentre outras diretrizes de ordem econômica?

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 (SAES, 2003, 42).

A crítica feita por Held (1991a) e (1991b) aos teóricos da democracia é que estes se concentraram nos procedimentos e na relação estreita com a “regra da maioria”. A análise feita pelo autor é que a política democrática expressa à interação de forças operando sempre nas fronteiras Estado-Nação, sem ultrapassá-las.

Admite-se também, tanto na obra de teóricos quanto de críticos da moderna democracia, que *o destino de uma comunidade nacional* está, em grande medida, em suas próprias mãos, e que uma teoria satisfatória da democracia pode ser elaborada examinando-se as relações recíprocas entre *atores e estruturas* no Estado-Nação (HELD, 1991b, p. 147, *grifos do autor*).

O que o Held descreve é que a democracia liberal moderna esteve sempre no centro das discussões e críticas, tanto na visão da direita quanto da esquerda. Na visão da direita, “a democracia liberal suscitou um enorme crescimento das burocracias públicas que congestionou o espaço da iniciativa privada e do exercício da responsabilidade individual” (*Ibid.*, p. 148), podendo ser traduzido como crise de governabilidade ou crise da democracia, mencionada por Crozier; Huntington e Watanuki (1975) em páginas precedentes. Nessa cena,

a democracia estaria susceptível aos *lobbies* específicos e como consequência, aumento das demandas públicas, por isso a direita defende um Estado mais enxuto.

Na visão da esquerda,

o Estado está inescapavelmente comprometido com a manutenção e reprodução das desigualdades da vida cotidiana, enviesando decisões em favor de interesses particulares. Em consequência, a base de sua pretensão à legitimidade e à lealdade específica dos cidadãos é questionada (HELD, 1991b, p. 149).

O Estado, segundo o autor, não é nem “separado” nem “imparcial” com respeito à sociedade. Em outra instância, Hayek ao demonstrar seu desprezo pela democracia certamente estava pensando no mercado sem fronteiras e barreiras nacionais. E a tão aludida “ordem espontânea” pode perfeitamente ser compreendida como “uma ordem internacional de mercado e de uma rede de Estados ultraliberais” (*Ibid.*, p. 149).

Em evidência está o modelo liberal de democracia e o dilema por ele enfrentado, de um lado, a direita argumenta sobre a carência de simetria e congruência das relações propondo mais mercado e Estados mais enxutos como solução ao problema causado pela falta de responsividade de instituições e organizações. Em sentido oposto, a esquerda propõe que as “instituições-chave” da sociedade sejam inundadas de participação direta dos cidadãos a fim de assumir sua regulação (HELD, 1991b).

O autor ao investigar a episteme da democracia liberal suscita desconfianças quanto ao seu alcance no Estado moderno, quando esta se vê envolvida no centro da teia de interconexões globais além das fronteiras do Estado-Nação e onde a participação popular em decisões que o afetam diretamente tem alcance restrito.

Held (1991b) reforça esta ideia ao expressar que “as políticas interna e internacional se entrelaçam ao longo da era moderna: a política interna sempre teve de ser compreendida sobre o pano de fundo da política internacional, e a primeira é com frequência a fonte da segunda” (p. 154-155). Ou seja, adverte Vieira (1992), como política social e política econômica andam sempre de mãos dadas.

Em pauta na teoria heldiana, está a complexidade do Estado moderno frente ao grande número de “arranjos políticos” entre Estados e entre uma gama de instituições internacionais criadas no pós-guerra.

Criou um quadro no qual e através do qual os direitos e obrigações, poderes e capacidades dos Estados foram redefinidos. As capacidades estatais foram

ao mesmo tempo reduzidas e alargadas, permitindo ao Estado o cumprimento de uma série de funções que já não podem ser mantidas senão em conexão com relações e processos globais (*Ibid.*, p. 159-160).

Como consequência, sugere o autor, os processos de decisão democráticos sofreram alteração no atual contexto quando pensamos o espaço exterior ao Estado-Nação. Decorre disso, a crescente debilidade da autonomia estatal frente à internacionalização da economia hoje atrelada a inúmeras organizações bilaterais (multilaterais) criadas com a finalidade de regular e homogeneizar setores do comércio, trabalho, finanças etc.

Organizações como o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional, a UNESCO e Nações Unidas. Envolvidas com questões mais centrais da administração e alocação de normas e recursos, essas organizações sempre foram altamente controvertidas e politizadas. Diferentemente do que ocorre com as agências técnicas, de menores dimensões, essas organizações estão no centro de um contínuo conflito em torno do controle de políticas (HELD, 1991b, p. 170-171).

O exercício que se faz é de tentar compreender o quão complexa a relação é entre liberalismo, democracia e participação na construção de uma teoria democrática atual. Não é nossa intenção endossar a teoria heldiana, até porque suas proposições não respondem claramente a respeito dos problemas que a participação enfrenta num contexto ampliado ou como democratizar instituições não estatais. As metamorfoses teóricas envolvendo a democracia, entenda a variante liberal, tentam moldá-la para que a mesma fique “sob medida” e em conformidade com os objetivos do capital.

Também é sabido que o cidadão comum tem controle imperceptível sobre as agências internacionais, se é que possui algum, num contexto em que o consenso é obra e graça de uma minoria, e não de uma maioria, a legitimidade democrática nessa conjuntura não é tão legítima assim.

Quando chamamos a atenção para alguns elementos que estão distribuídos ao longo deste estudo, o intento tem o fim de entender melhor a lógica que permeia o cotidiano escolar e suas determinações, diretrizes que estão nos planos, projetos e programas nascidos, muitos deles, nas conferências internacionais de *Educação para Todos* 1990 e 2000 (Jomtien e Dakar) e que são institucionalizados nas legislações nacionais e diversas instâncias administrativas sem nenhuma interferência do cidadão comum.

Assim, projetos como EVCA e outros que compartilham de uma mesma orientação, ou seja, assentes nesse padrão, dificilmente seus agentes terão poder decisório suficiente para

mudar os rumos dessa política, somente terão possibilidade de participar em espaços previamente reservados.

A complexidade do Estado moderno, nos argumentos sustentados pela democracia de cunho liberal, inviabiliza qualquer projeto democrático de autonomia e determinação popular. Isso devido ao grande número de arranjos políticos entre Estados e diferentes agentes externos que fixam e limitam a participação disciplinando-a para a ocupação de espaços a ela reservados, ou seja, instituições como o BM e a UNESCO possuem sabedoria suficiente para aplicar o que é bom, primeiramente, para o mercado e depois para o campo social.

Alicerçada no capitalismo, a democracia liberal, nos moldes acima propostos, foi capaz de transformar a participação política em um tipo de participação mais voltada para ações voluntárias e cooperativas, aceitas tacitamente explorando-se o viés democrático característico de uma verdadeira democracia.

O cenário exposto é o pano de fundo onde se imbricam diversos elementos que estão presentes no universo das políticas educacionais. Além da estandardização apontada no primeiro capítulo sobre esta política, coordenada pelo BM, UNESCO e suas filiais legítimas atuando como canais autênticos desse “novo” paradigma, os perigos que ronda estão relacionados à atuação débil dos agentes diretamente envolvidos no processo concernente a participação quanto ao alcance de suas decisões no espaço de deliberação político e social.

A seguir, no terceiro momento desta pesquisa, discutiremos a subordinação da UNESCO frente ao BM, o modelo de política pública proposta por estas instituições que dão direção à atual política educacional. No entanto, a proposta deste trabalho consiste em problematizar os limites dessa política pública educacional e para isso, além da subordinação acima apontada, procuraremos delinear outros aspectos referentes à participação nesse modelo colaboracionista, ou seja, uma participação coadunada com os pressupostos de um Estado localizado na confluência do mercado e a sociedade, como veremos a seguir.

### CAPÍTULO III

#### DESENHO DE UMA POLÍTICA SOCIAL VOLTADA PARA UMA PARTICIPAÇÃO MAIS “EDUCADA”

Compreender as políticas sociais, em qualquer âmbito, exige o entendimento da constituição humana processada historicamente, nas relações estabelecidas entre os sujeitos, da estruturação de nossa sociedade e conseqüentemente do papel do Estado, tendo em vista que não há políticas sociais desvinculadas do modelo de Estado e da relação deste com a sociedade. Na visão neoliberal o Estado assume características personalistas, com funções coercitivas e mantenedoras do *status quo*, obstaculizando a participação e a liberdade dos sujeitos, canalizando todas as ações para a manutenção e fortalecimento dos processos que atendam às necessidades do mercado capitalista (LIMA; PRADO; SHIMAMOTO, 2011, p. 1-2).

Nos capítulos anteriores fizemos uso de algumas categorias como senso comum, naturalização, estandardização, consenso e participação por entendermos que elas nos ajudarão a compreender e problematizar o movimento que perpassa o modelo de sociedade em vigência. Nesse modelo predominante, o mercado atua como protagonista na trama liberal em sua forma mais expressiva a ressignificar categorias e (re)alocá-las para seus desígnios. E, a partir desse ardid, novos conceitos aparecem com elevada carga de ideologismo e representação rumo ao patrocínio de atitudes e práticas que visem maior efetividade e racionalidade nas políticas públicas.

Presentes nesse ideologismo, a partir de uma visão mais crítica, essas atitudes e práticas podem ser entendidas como um fator contribuinte para a obtenção maior dos objetivos propostos, principalmente quando esses confluem com os mesmos do setor privado e as suas necessidades. Nesse paradigma em moda, com o claro encorajamento para que governos façam opção pela racionalização de custos e despesas no âmbito administrativo e, notadamente, diminuição concernente aos gastos com políticas públicas, o fomento e a proliferação das mesmas são bem-vindos. É isso que veremos mais adiante concernente aos conceitos: capital social, protagonismo, empoderamento, ator social e outras categorias localizadas na intercessão destes.



Acompanhamos nos capítulos anteriores o movimento paralelo entre as nuances liberais e o capitalismo e os desdobramentos no âmbito da sociedade, das políticas sociais, do apanágio democrático construído e das formas de participação mais orientadas.

Queremos advertir que junto aos conceitos acima citados, escondem novas formas analíticas de interação entre Estado e sociedade e também novos arranjos participativos que incidem diretamente no campo das políticas públicas. Assim, acompanharemos mais de perto, para obtermos êxito na problematização deste trabalho, a discussão que norteia o Projeto EVCA não desvinculada dos determinantes mais abrangentes e constituintes da política educacional e do modelo de sociedade cujos direcionamentos do mercado apontam quase sempre na mesma direção.

Para o sucesso de nossa caminhada em direção à investigação de um modelo de política pública, nesse caso, a educacional, requer, primeiramente, que prestemos atenção a algumas conexões e diretrizes externas e, especificamente, no que diz respeito à UNESCO, seus parceiros e programas para assim atingirmos os objetivos principais propostos nesta seção.

### **3.1 UNESCO: protagonismo polissêmico**

Surgida no período do segundo pós-guerra mundial, a UNESCO, Agência com a marca da Organização das Nações Unidas (ONU), entra em cena como uma instituição supranacional na promoção dos rumos educacionais e culturais dentro de uma nova ordem mundial que se encontrava na bipolarização entre Estados capitalista e comunista<sup>42</sup>. Antes disso, a ONU, segundo Borges (2004), pode ser considerada a maior instituição forjada nesse período pois estava apoiada por uma rede de regimes econômicos como o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT) se tornando “a cristalização da nova ordem liberal mundial” (p. 266).

Os argumentos utilizados por Borges (2004) sustentam que os Estados Unidos ajudaram a moldar o ocidente à sua imagem por meio de investimentos em agências internacionais; através delas, sua função estaria em auxiliar no encobrimento da dominação

---

<sup>42</sup>Sobre esse assunto consultar Evangelista (1999).

dos países hegemônicos sobre os demais ao endossar e dar legitimidade devido aos vários campos de atuação destas.

A criação da UNESCO foi resultado de discussões ocorridas entre 1942 e 1945. Esta Agência é fruto do reordenamento geopolítico-ideológico e econômico no período vivido. As palavras de Evangelista (1999, p. 13) permitem, nas intenções norteadoras idealizadas, “a possibilidade de essa instituição, ao se inserir no mundo e se defrontar com os desafios e obstáculos que ele, em seu dinamismo e contradição, vai lhe apresentando, projetar em outro patamar as finalidades para as quais ela foi criada”.

Os ranços do segundo pós-guerra mundial evidenciaram também a construção de uma nova ordem econômica baseada na cooperação entre as nações e daí a acuidade de atuação das organizações intergovernamentais, nela a UNESCO, de apaziguar os descontentamentos mediando negociações consentidas e impostas.

Segundo Evangelista (1999), o período exigia a intenção desses agentes de “lançarem” as sementes da universalidade e da supranacionalidade por meio da cooperação entre as nações e os povos, especialmente, nos campos da educação, da ciência e da cultura. Uma paz duradoura traduzida aqui na filiação liberal dessa agência expressa num trecho de seu Ato Constitutivo, “assegurar o respeito universal da justiça, da lei, dos direitos do homem e das liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, idioma ou religião”.

Trata-se, na visão de Evangelista (1999, p. 16), “de responder à questão de como permitir, sem guerras entre as grandes potências e mediante um novo concerto entre as nações, a continuidade da expansão e da reprodução ampliada de um determinado modo de organizar a vida social”.

A UNESCO, portanto, está preocupada com a educação de crianças do mundo inteiro concernente as responsabilidades do “homem livre”. Porém, segundo o mesmo autor, sem ultrapassar os limites, assegurados pelos estados membros, a independência, a integridade e a fecunda diversidade de suas respectivas culturas e também de seus sistemas de educação. Nesse caso, a UNESCO se reservava a abstenção de qualquer matéria de cunho intervencionista a respeito de sua jurisdição interna.

Diferentemente do cenário apresentado nas décadas finais do século XX, como observa Ianni (1995), compreendida numa totalidade mais ampla, complexa, desconhecida, a UNESCO, em muitos aspectos transformou-se em outra que entra em contradição, com relação à sociabilidade, espacialidade e temporalidade, se consideradas as funções inicialmente imaginadas e desempenhadas por ela.

Isso implica, levado pelos argumentos de Evangelista (1999, p. 29), “que a UNESCO não permaneceu sempre a mesma em sua relação com a sociedade e a cultura, cujos problemas, em sua amplitude e complexidade, ela assume desde que é criada, executando projetos e promovendo estudos e pesquisas”.

No trabalho desenvolvido por este autor, intitulado *A UNESCO e o mundo da cultura*, ele faz um relato minucioso da instituição da UNESCO dos caminhos e descaminhos, influência política e econômica de seus agentes membros, além de localizar no período histórico em evidência, no segundo pós-guerra, a materialidade, a despeito do alcance da Guerra Fria, de projetos distintos de sociedade, educação, ciência e cultura.

Cabe realce para o momento descrito da instituição da UNESCO como um projeto liberal. A mesma se via sobre a influência do Liberalismo de Bem-Estar sem, no entanto, desconsiderar as ideias hayekianas e de seus seguidores que já estavam sendo gestadas e que eclodiram com força no final da segunda metade do século XX. Com o fim do bipolarismo global e o recrudescimento dos ideais mais radicais liberais, em função de um novo reordenamento econômico, político e social que influenciaram de certo mudanças no comportamento dessa agência.

Disso também decorre que uma das premissas básicas do capitalismo moderno, de acordo com Ianni (1995, p. 55), se dá exatamente por meio de muitas atividades desempenhadas por Agências como a UNESCO que

compreende um vasto e complexo processo social, econômico, político e cultural. Ainda que possa ser caracterizado pela racionalização das ações e relações, das instituições e organizações, para que esta racionalização ocorra e se desenvolva torna-se indispensável que se modifiquem práticas e ideais, padrões e valores socioculturais, transformando-se o imaginário e as atividades de uns e de outros.

Desde o pretérito da sua constituição a UNESCO foi alvo de disputas por parte de seus países membros, os quais buscavam maior controle e mais representatividade. Outra luta constante estava atrelada também aos poucos recursos financeiros de que essa agência dispunha. Borges (2004) diz que, ao longo do tempo, a estrutura básica da ONU expandiu-se, e com isso foram criadas várias agências especializadas com a finalidade de promover muitos dos objetivos não inclusos nas metas iniciais. E nessas estavam a UNESCO, que mais tarde seria acusada de ser responsável pelo ativismo de países do Terceiro Mundo por “acolhê-los” e dar-lhes mais voz nas políticas de desenvolvimento.

Criada em novembro de 1945, a UNESCO era a materialização de uma ordem mundial renovada permeada de idealismo cuja ideia era promover a educação, ciência e a cultura ao redor do mundo a fim de tornar a guerra impossível<sup>43</sup>. E assim, conforme o que diz Borges (2004), a solidificação de uma diplomacia cultural “significava influenciar e conquistar *corações e mentes* para os valores democráticos” (p. 270, *grifos do autor*).

Mas um dos grandes entraves encontrados pela UNESCO foi exatamente o baixo orçamento que, segundo este autor, freou esses objetivos bastante ambiciosos para a época. Juntamente com os diferentes interesses dos membros dentro da instituição que impediram que a UNESCO alçasse voos mais altos. Até porque, “promover os valores democráticos em diferentes partes do mundo é uma tarefa complicada” (BORGES, 2004, p. 270).

Nesse preâmbulo, na medida em que o mundo mudava, a UNESCO também se metamorfoseava e, nas décadas de 1960 e 1970, o interesse por parte do BM pela educação como fator de desenvolvimento os aproxima a fim de sintonizá-los quantitativa e qualitativamente com o desenvolvimento econômico (EVANGELISTA, 1999). Tal aproximação teve o escopo centrado nas discussões que envolviam teorias da modernização e do capital humano de modo a articulá-los ao desenvolvimento integral e adequando-os ao atual estágio da civilização técnica. Estes, mais adiante, vão ser mais enfaticamente explorados pela UNESCO como educação formal e não-formal e sua relação com o desenvolvimento social.

É nesse momento que o protagonismo dessa agência, segundo Boron (2001, p. 59), sofreu com “o deslocamento na direção das instituições de Bretton Woods<sup>44</sup>”. Ou seja, o BM “redesenha” o sistema educacional dos países periféricos e assim, de acordo com Leher (1999,

---

<sup>43</sup>“De acordo com o parágrafo primeiro da constituição da UNESCO, *como as guerras têm início nas mentes dos homens, é nas mentes dos homens que as defesas da paz devem ser construídas*” (BORGES, 2004, p. 270, *grifos do autor*).

<sup>44</sup>Segundo Boron (2001, p. 59-61, *grifos do autor*), “o deslocamento na direção das instituições de Bretton Woods se verifica também no ataque sistemático da grande potência, sob a liderança norte-americana, ao suposto “terceiromundismo” da ONU e suas agências. Isto deu origem a diversas iniciativas, tais como a saída dos Estados Unidos e do Reino Unido da UNESCO durante o apogeu do neoconservadorismo de Reagan e Thatcher; a retenção do pagamento das cotas de manutenção financeira da ONU; significativos cortes nos orçamentos de agências “suspeitas” de terceiromundismo, como a OIT, UNESCO, UNIDO, UNCTAD. [...] como se pode observar, todo um conjunto de funções que antes se achavam em mãos da UNCTAD, da OIT, da UNESCO foram expropriadas pelos organismos de Bretton Woods. A política trabalhista passou a ser fixada por elas no lugar da OIT; os temas educacionais são também objeto de atenção preferencial e de monitoramento eficaz pelo BM e já não mais pela UNESCO; a problemática da saúde foi também em grande parte extraída da OMS e posta sob os cuidados do BM e do FMI, na mesma forma que as políticas sociais e previsionais onde ambas as instituições cooperam com a OMC em fixar parâmetros do que deve ser feito nestas matérias. Por seu lado, o outrora poderoso Conselho Econômico e Social da ONU foi despojado de suas prerrogativas e hierarquias, sendo reduzido ao desempenho de funções praticamente decorativas”. Ver também nota 26.

p. 18), o Banco a partir dos anos de 1960 “vem solapando as funções da UNESCO, no bojo da ideologia do desenvolvimento para a da globalização”. Segue o autor sobre o assunto

Em sua origem, a UNESCO foi basicamente uma instituição norte-americana produzida no contexto da Guerra Fria e da ideologia do desenvolvimento (Preston Jr., et. al, 1989). Porém, contra todas as expectativas, com o processo de descolonização e o deslocamento da Guerra Fria para os países periféricos, a UNESCO foi transformada pelo Movimento dos Países Não-Alinhados e pelos países socialistas em uma referência significativa para o debate educacional, encorajando políticas que favoreceram a aprendizagem e o acesso ao conhecimento de populações até então submetidas à violência da dominação estrangeira, representando um símbolo de esperança para os países explorados e de economia deformada (*Ibid.*, p. 18).

Como se pode observar, a educação nesse contexto apresentava áurea desenvolvimentista e funcionava como antídoto, a priori, para conter a expansão do pensamento comunista e não tão ideológico como hoje nitidamente se apresenta. Segundo Leher (1999, p. 19), a ideologia ora apresentada, com relação à educação adota “o ponto de vista de que o novo papel da educação decorre de uma suposta evolução científica, tecnológica e organizacional, reforça a ideologia da globalização e o determinismo tecnológico”, o que, de acordo o autor, encobre o problema real presente na crise estrutural do modo de produção capitalista e suas consequências para a educação.

Da forma abordada, os problemas decorrentes da crise estrutural do capital na década de 1970 e a redução das taxas de lucratividade se resumiam em empregabilidade ou a falta dela.

O exame da teoria econômica dominante é considerado aqui em referência a sua dupla função social. Ela assume, de uma parte, uma função apologética que confere ao funcionamento da economia uma visão fortemente idealizada (ex: relação emprego e qualificação) e, de outra parte, fornece indicações práticas para o empreendimento de políticas/reformas de instituições (o ajuste estrutural e, mais especificamente, a reforma do sistema educacional). Celebra o fetichismo do mercado, rejeitando a intervenção do Estado, sobretudo os termos keynesianos que refutam a cínica tese do desemprego voluntário. Mais do que nunca, avaliam Duménil e Lévy (1996), o paradigma fundamental é o do equilíbrio geral (LEHER, 1999, p. 19).

A tese que o autor defende está diretamente ligada ao deslocamento da ideologia do desenvolvimento para a da globalização, dessa forma, o objetivo não é mais a superação da pobreza e sim, seu alívio. O primeiro pressupõe inclusão social, enquanto o segundo naturaliza a exclusão social. Na situação atual, diferentemente da anterior, “os chamados

pobres não constituem um ‘exército industrial de reserva’, marginalizados temporariamente, tendo em vista o desemprego estrutural, são excluídos mesmo: a exclusão é estrutural” (*Ibid.*, p. 20, *grifo do autor*).

O deslocamento das decisões, conforme assevera Boron (2001), na direção das instituições tais como BM, do FMI e da OMC representam o despotismo tecnocrático das instituições políticas sujeitas às inclinações, direção e controle de uma minoria que se intitulam “representantes” dos interesses globais.

Resumindo: nos últimos 20 anos se produziu um deslocamento dos centros de decisão internacional de agências e instituições constituídas com um mínimo de respeito para certos critérios, ainda que formais, de igualdade e democracia como as Nações Unidas, para outras de natureza autoritária e tecnocrática, que não tem nem sequer um compromisso formal com as regras do jogo democrático, que não são responsáveis nem imputáveis pelas políticas que impõem – através das famosas *condicionalidades* aos países que monitoram – que só prestam conta para os executivos de seus próprios governos e carecem absolutamente de agências ou de procedimentos que possibilitem sequer um mínimo controle popular das decisões que se tomam ali e afetam a vida de milhões de pessoas (BORON, 2001, p. 61, *grifo do autor*).

No campo educacional, Leher (1999), observa que no período (década de 1980 e 1990) as reformas educacionais ocorridas nesse intervalo de tempo uniformizaram de modo inédito a educação de vários países “com conseqüências negativas para o padrão unitário de qualidade” (p. 16). Para o autor, as reformas ocorridas no período citado “obedeceram a um plano de obra de uniformidade fastidiosa, como se resultando de um admirável *consenso* que se alastrou pelas regiões *em desenvolvimento*” (p. 17, *grifos do autor*).

Depreende-se, em consequência disso, a educação passa a ser vista como o melhor remédio para combater o desemprego, propicia a retomada do capital humano como sendo a principal ferramenta para a promoção dos países em condições desfavoráveis para chegarem alcançar os benefícios da denominada globalização.

Toda essa discussão tem o objetivo de mostrar, na atual fase do capital, a centralidade sobre o assunto que envolve o capital humano cujo protagonismo tem a ver com as determinações mais amplas do mercado. Quanto à participação da UNESCO nesse contexto, nota-se, segundo os autores utilizados, que esta teve seu brilho ofuscado pelos determinantes do BM. Nas palavras de Leher (1999), ninguém duvide que esta instituição, o BM, tenha o papel de organizar os interesses dos países avançados nos países em desenvolvimento e o debate que cerca o tema governabilidade e reformas estruturais.

Por meio de seus projetos e programas, ela [a instituição BM] exerce mais influência sobre a educação do que a UNESCO, sobre a saúde do que a OMS, sobre as condições dos trabalhadores do que a OIT, sobre a agricultura do que a FAO etc. (George & Sabelli, 1994: 160). De fato, o Banco representa uma estrutura material da ideologia da globalização com a função mediadora de organizar e difundir a *concepção de mundo* que os *Senhores do Mundo* querem consolidar e reproduzir, nesse contexto de crise estrutural (LEHER, 1999, p. 17-18, *grifos do autor*).

Nesse sentido, acreditamos que as orientações da UNESCO para a educação nos vários países de atuação, têm seus pressupostos modificados<sup>45</sup> em decorrência dessa interdependência com instituições como o BM relativo aos seus objetivos. Sabe-se que as “Conferências Mundiais de Educação para Todos” são promovidas por ambos, UNESCO e BM e, com relação a este último, nos pressupostos levantados anteriormente a seu propósito, a propugnação de medidas que visam e levam em consideração a relação custo/benefício, a valorização do modelo gerencial e a readequação dos conceitos de democracia e participação alocadas para a prestação de serviços, e, nesse caso, a de possuir capacidade de produzir arranjos ideológicos e instrumentalizá-lo para ocupar as lacunas deixadas pela seletividade do mercado. Nessa direção, nada melhor que a disseminação de uma política pública voltada para a educação em consonância com essa respectiva ordem.

Nesse sentido, as orientações seguem rumo a um Estado “quase social”. Quase social porque está “preocupado” com as limitações e as mazelas sociais deixadas para trás pela radicalidade oriunda do liberalismo na sua forma “neo”, mas que coloca as soluções dessas deformidades nas mãos dos próprios indivíduos por meio do exercício da coletividade na busca de um capital social que vai ocupar as lacunas deixadas tanto pelo mercado quanto pelo Estado. Nesse espaço de interseção encontra-se o Projeto EVCA (como tantos outros com a mesma finalidade e espalhados por diversas regiões brasileiras e em outros países), instituído para realidades que se encontram em áreas em situação de risco e vulnerabilidade social, cujo propósito do projeto é a minimização dos efeitos produzidos pelas inúmeras carências sobre essa comunidade. Para isso, espera-se que os atores em cena “participem” e deem suas contribuições para a solução dos problemas aos quais eles estão submetidos.

---

<sup>45</sup>A ideologia da globalização “reformou” a UNESCO transformando-a numa instituição mais “adaptada”, concernente ao campo educacional, direcionada à modernização e à formação que priorize o desenvolvimento científico e tecnológico, que capacite o indivíduo para as mudanças exigidas pelo trabalho. Os primeiros passos nessa direção estão contidos no *Relatório Faure* de 1972 que trazia os conceitos de educação permanente e cidade educativa e que o *Relatório Delors* de 1996 vai aproveitar como base e modificá-los, para uma educação ao longo da vida e o capital humano voltado para a produtividade (BASTOS, 2009). Ou seja, objetivos bem diferentes daqueles pensados originalmente na constituição dessa organização, voltada para a proteção do “homem livre” e ampliação do campo democrático.

### 3.2 Em busca de um Estado social inteligente: mudança de paradigma

O elo entre sociedade e mercado no paradigma estabelecido tem a ver com o papel do Estado no campo do desenvolvimento social. Pressupõe que este se alinhe com os determinantes essenciais, para assim atuar no amortecimento no âmbito das relações conflituais constituídas entre ambos e agravadas a partir das novas disposições originárias das injunções econômicas (KLIKSBURG, 2001). Ou seja, como o Estado “poderia” auxiliar no enfrentamento dos desequilíbrios provocados pela reorganização do movimento do capital em década recente onde se encontram atores em diferentes situações, os que deram certo e os que não deram certo no mercado. Essa é uma nova tendência, “o quase social” presente no liberalismo mais recente.

A seguir exploraremos a literatura que advoga um projeto de Estado em consonância com as diretrizes defendidas por este tipo de liberalismo, pela UNESCO e pelo BM trazida por alguns de seus representantes<sup>46</sup>. Assentado em informes sobre o crescimento da desigualdade em algumas partes do mundo e, mais especificamente na América Latina, diante de uma forte escalada da desigualdade o presidente do BM nesse período, James Wolfensohn, adverte que “o tema da pobreza e da equidade é realmente um problema de todos” (KLIKSBURG, 2001, p. 76). Por isso esse autor, Kliksberg (2001, p. 85), vai defender um modelo de política pública mais condizente com a realidade vivenciada após os anos de 1990 com o aumento já aludido da desigualdade.

Parece haver um amplo espaço para uma revalorização do papel que podem desempenhar as políticas públicas no mundo em desenvolvimento em face dos problemas sociais. Não se trata de voltar às visões onipotentes do Estado, mas de pensar num modelo estatal diferente, muito articulado em redes produtivas com a sociedade civil, em todas as suas expressões, e com as próprias comunidades pobres, tratando em seu conjunto de encontrar soluções realmente válidas para os problemas.

O autor chama a atenção para que entre em cena uma política pública mais atuante que compense ou minimize os efeitos da própria “desvalorização” dessas políticas. Para isso, é necessário um “Estado desejável” ou “Estado social inteligente”, diferente de um Estado intervencionista e muito menos de um Estado mínimo, segundo ele, em consonância com “um Estado com linhas organizacionais renovadas” (p. 86).

---

<sup>46</sup>Kliksberg (2001, 2002); Sen (2000); Delors (1996); Milani (2003, 2005). Sendo que desenvolveram estes textos a partir de outros autores como Amartya Sen, Joseph Stiglitz, James Wolfensohn, Banco Mundial, Robert Putnam, Gibert Rist, Ignacy Sachs e outros.



Kliksberg (2002) faz a defesa de um Estado localizado na confluência do Estado intervencionista com o Estado mínimo. Segundo ele, o Estado planejado, subestimou e marginalizou a sociedade civil nas suas múltiplas expressões e mostrou-se ineficiente devido à rigidez e o caráter centralizador da gestão “muito distante das exigências da realidade” (p. 38). Ao passo que o Estado mínimo, de forma parecida com o caso anterior, também subestimou as capacidades produtivas e de aproximação com outras expressões da sociedade civil, “que não fossem nem o Estado e nem o mercado como a amplíssima gama de estruturas criadas pela comunidade para cumprir funções essenciais para ela” (p. 39).

Devemos entender o adjetivo renovado para o Estado como sendo um Estado bem gerido, com estruturas estatais mais eficientes e que ofereça serviços públicos para todos. Um Estado que venha juntar os “esforços” oriundos da sociedade civil, que não fazem parte nem do Estado nem do mercado, por meio de suas diversas formas de organização<sup>47</sup>, com as que o Estado “pode” desempenhar e mais as potencialidades do mercado, na promoção dos espaços de interesses públicos.

Cabe aqui um especial destaque às políticas voltadas para a educação. Veja o argumento do autor,

Se as políticas públicas não intervierem ativamente na facilitação do acesso universal aos graus iniciais de educação, produzir-se-ão os mesmos desníveis grosseiros entre os diferentes setores sociais que fortalecerão a reprodução de “círculos perversos de desigualdades”. Assim, sem políticas públicas ativas, apenas as crianças de estratos altos e médios poderão ter acesso ao nível pré-escolar ou educação infantil hoje considerado uma instância iniludível e vital do processo de formação educativa. Por outro lado, o peso do acesso à educação tenderá a ser cada vez maior. Um trabalho de pesquisa no Uruguai (Kaztman, 1999) conclui que na cidade de Montevidéu, em 1981, jovem de 20 a 30 anos necessitavam de nove anos de escolaridade pra manter uma família sem pobreza. Hoje são necessários 17 anos de escolaridade (KLIKSBURG, 2001, p. 87).

Na análise descrita, a política pública com ênfase na educação tem ligação direta com o aumento dos índices de desigualdade e pobreza ao fazer associação entre ambas com a escolaridade dos indivíduos. Por isso o autor vai elencar alguns elementos que contribuirão para a institucionalização de um, considerado por ele, “Estado social inteligente ou desejável”; em outras palavras, “um Estado concentrado em funções estratégicas para a

---

<sup>47</sup>Cooperativas empresariais, organizações não-governamentais, organizações sociais voluntárias de base religiosa, organizações de vizinhos, grupos de ecologistas, voluntariado e outras formas de agrupamento de esforços da sociedade civil de múltiplas características (KLIKSBURG, 2002).

sociedade e com um desenho institucional e um desenvolvimento de capacidades gerenciais que lhe permitam concretizá-las com alta eficiência” (KLIKSBERG, 2002).

- Uma meta central: serviços públicos para todos;
- Criação de uma institucionalidade social forte e eficiente;
- Montagem de um sistema de informação pra o desenho e monitoramento das políticas sociais;
- Gestão interorganizacional dos programas sociais;
- Rumo a um papel crescente dos Estados regionais e dos municípios na política social;
- Uma chave estratégica para renovar a institucionalidade social: a participação comunitária;
- Um Estado orientado a tecer redes inter sociais;
- Transparência - uma exigência generalizada;
- Enfoque gerencial social.

No perfil levantado por Kliksberg (2001), esses são os elementos principais de uma política social, segundo ele, que vão dar corpo a um Estado social mais eficiente.

Cabe aqui ressaltar alguns pontos levantados pelo o autor que incluem, dentre outros, integração organizacional de esforços, descentralização de funções, responsabilidades e recursos para níveis mais próximos da cidadania proporcionando, com isso, maior controle social e fomento à participação comunitária.

A participação acrescenta ao processo organizacional elementos muitos concretos que influenciam nessas diferenças. Entre eles, o desenho conjunto dos projetos com a comunidade pobre permite que ela lhes incorpore suas verdadeiras prioridades. Sua intervenção na gestão do projeto lhe proporciona uma força singular. Sentindo-se dona real do projeto, a comunidade apresenta iniciativas, idéias, preocupa-se com cada detalhe de seu funcionamento. Sua integração à monitoria e avaliação permitem que o projeto tenha um *chão* permanente de realidades (KLIKSBERG, 2001, p. 92-93, *grifo do autor*).

O autor vai argumentar sobre os benefícios da participação que, além do acompanhamento das ações nas correções dos objetivos e eventuais desvios, assegura transparência e gera “apossamento” por parte da comunidade quando absorve as práticas desencadeadas por ela. Outro aspecto importante seria de elevação da auto-estima onde a comunidade aprende, cresce e cria bases em favor da sustentabilidade do projeto quando for retirada a ajuda externa deste (KLIKSBERG, 2001).

O autor acrescenta também que, além das vantagens gerenciais, “a soma da descentralização mais a participação comunitária é uma combinação poderosa” (*Ibid.*, p. 93-94). Nessa combinação perfeita, na opinião de Wolfensohn (2000), defendendo a posição do BM, considerando-se a realidade social complexa, exige-se de maneira quase imperiosa que todos os atores sociais devam cooperar. Assim, Estado, organizações e sociedade civil têm sua contribuição a dar e se complementar. “A sociedade civil pode dar contribuições de grande valor aos problemas sociais. As comunidades religiosas, sindicatos, universidades associações de vizinhos, ONGs constituídas para trabalhar no campo social, e nos recursos financeiros incalculáveis” (p. 94).

Para que isso transcorra bem, segundo Kliksberg (2001), é necessário um tipo de “gerência social”. Uma gerência eficiente que deva privilegiar a participação da comunidade, a descentralização para os municípios, que propicie a formação de redes interorganizacionais para o interior do setor público, e redes inter-sociais com outros atores da sociedade, que haja a prática da transparência, de geração de informações contínuas sobre o social e sem descuidar do monitoramento e avaliação dos programas.

Quer-se que os programas sejam eficientes em termos de uso e de recursos objetivos usuais, mas, ao mesmo tempo, que seus impactos finais sobre a pobreza sejam os realmente esperados, o que implica outra ordem de eficiência de caráter quantitativo e qualitativo. Deseja-se que os programas contribuam para a melhoria efetiva da equidade, tema crucial hoje para mundo em desenvolvimento, para o que devem atender a múltiplas considerações sobre quem são os beneficiários. Aspirem também que os programas gerem auto-sustentabilidade (p. 97).

De acordo com o autor, a autossustentabilidade é um ponto nevrálgico segundo o próprio Banco. Utilizando-se de informes levantados pelo BM, Kliksberg (2001) diz que 50% dos projetos não cumpriram essa condição, ou seja, após cinco ou seis anos depois dos projetos serem completados não tiveram continuidade posteriormente a retirada da ação dos organismos internacionais por não terem desenvolvido forças que atuassem na autossustentação dos programas.

Em resumo, o “Estado social inteligente” na visão do autor, implica em reformas profundas que essencialmente devem ir ao encontro da direção apontada, e mais, que incluam

orientação clara a serviços públicos básicos para todos, criação de uma institucionalidade social forte e eficiente, montagem de um sistema de informação para o plano e monitoramento das políticas sociais, articulação

interorganizacional, descentralização, participação comunitária ampla, redes inter-sociais, transparência, um enfoque de gerência social (*Ibid.*, p. 98).

Kliksberg (2001) salienta que gasto no social não é realmente um gasto, e sim um investimento. A política social parece e é necessária para o desenvolvimento equilibrado. Pois, ao reservar recursos de forma procedente no tempo exato “da educação de uma população, elevar os anos de escolaridade e a qualidade dos conteúdos, [...] é estar potencializando o recurso mais valioso com que conta qualquer economia no século XXI, a qualidade da população” (p. 99).

A política social como condição indispensável para o desenvolvimento econômico, na posição defendida pelo autor, não pode ser um paliativo e sim, um ponto fundamental para o desenvolvimento equilibrado mesmo com limitações de recursos. Para auxiliar na sua tese, o autor, se utiliza dos estudos do Prêmio Nobel de Economia Amartya Sen (1998) que analisa a relação entre a expectativa de vida e os Produtos Nacionais Brutos de alguns países selecionados, em 1992. Dentre eles estão: Kerala, China, Sri Lanka, África do Sul, Brasil e Gabão no qual o pesquisador conclui que nem sempre um produto bruto *per capita* terá relação direta na expectativa de vida de seus habitantes. Assim, veja a análise discorrida por Kliksberg (2001) sobre o tema.

Tudo indica que há que se considerar junto com a magnitude de recursos outros fatores. Um deles é a ordem de prioridades que uma sociedade fixa para si. Como destina seus recursos, mesmo sendo eles limitados. Que papel é atribuído, nessa destinação, a aspectos como saúde, educação, moradia, etc. Outro é o nível de equidade existente numa sociedade. Se for alto, os progressos econômicos, mesmo limitados, reverterão efetivamente na vida cotidiana das pessoas; se predomina a desigualdade, isto não ocorrerá. Outro fator chave é o nível e a qualidade das políticas públicas sociais” (p. 101).

Amartya Sen (2000) defende outros tipos de liberdades que podem variar de acordo com o nível de organização de uma sociedade, posto estas não serem condição determinante. São elas: a social, a política e a econômica. Outro aspecto observado pelo autor é que as reformas ocorridas nos Estados dizem respeito a sua função ética no tocante a quem elas realmente atendem, estando a chave para o êxito não apenas nas prioridades da sociedade, no papel do social, na destinação dos recursos mesmo que escassos, mas também no “fortalecimento contínuo dos processos de democratização” (p. 102).

No Estado social inteligente de Kliksberg (2001), a exigência por participação “genuína” vem crescendo cada vez mais e por sua vez melhorando as condições básicas para

o exercício da democracia. Decorre disso, segundo o autor, o fortalecimento da sociedade civil por meio do aumento de poder decisório sobre as instâncias descentralizadas ocorrendo, com isso, maior controle social sobre a ação pública e repúdio a corrupção. Para ele, “quanto mais ativa for a democracia<sup>48</sup>, maiores e mais efetivos serão as pressões destes incentivos sobre os decisores” (p. 103).

Para complementar a sua argumentação, o autor faz uma longa citação de Argyriades sintetizando os resultados com base nos informes sobre a reforma do Estado em diversas regiões do mundo produzida pela Divisão de Economia e Administração Pública da ONU:

[...] o que os informes regionais revelam, em termos preciosos, é que a globalização não é uma panacéia, não traz por si só abundância, nem ainda afirma promessa de progresso para a humanidade. Mais precisamente, como uma força da natureza, pode ser benéfica pra aqueles que têm a capacidade de dominá-la, mas também pode ser devastadora para aqueles que não estiverem preparados para ela. As lições e advertências que podem ser extraídas da experiência mundial da última década, especialmente, é que a construção de capacidades em termos de instituições e de elevadas competências de governo e lideranças raras vezes foi tão importante para todos (ARGYRIADES citado por KLIKSBERG, 2001, p. 103).

A preocupação do autor é com os imensos contingentes populacionais que estão sendo deixados de lado, fora do mundo do trabalho e das transformações econômicas e, portanto, mais vulneráveis socialmente. Tendo em vista que as crises econômicas e naturais tendem a aumentar as desigualdades e apontam para o que ele chama de “capital social e cultural: chaves esquecidas para o desenvolvimento” não levado em conta, segundo ele, pelo “pensamento econômico convencional”.

O posicionamento de Kliksberg de um Estado inteligente nada mais é do que extensão dos “arranjos” ideológicos da globalização. Na resignação e conformismo de um Estado imprescindível para a consecução dos objetivos de uma ordem liberal que continua isentando o mercado e legitimando a reprodução das relações desiguais por ele desencadeadas como um movimento quase naturalizado.

O desequilíbrio social aparece sempre deslocado como num estudo positivista *comteano* que coloca no mesmo bojo a violência, o desemprego, a pobreza, a falta de oportunidades e de escolaridade, dentre outros fatores que estão diretamente ligados à vida de grandes contingentes populacionais, como se fosse um fenômeno natural oriundo das

---

<sup>48</sup>O autor se utiliza mais uma vez dos argumentos de Amartya Sen para fazer uma relação entre democracia e fome, confira a seguir. “É conhecido o exemplo de Sen, não se conhecem episódios de fome maciça neste século em países com bom funcionamento de suas instituições democráticas; no entanto, ela tem se produzido em toda ordem de ditaduras (KLIKSBERG, 2001, p. 103).

transformações ocorridas nas últimas décadas em decorrência do “pensamento econômico convencional”.

A política social conduzida pelos organismos externos “acaba tendo uma função política e ideológica” (LÖWY, 1992, p. 40) que Comte chamou de “sábria resignação<sup>49</sup>”. A “sábria resignação” escondida nas políticas sociais propostas, as quais procuram instituir relações de solidariedade, simbolicamente escamoteada para driblar, no campo de atuação, as burocracias estatais.

No caso da educação alavancada por programas e projetos, onde a sociedade atua no papel principal como em uma peça em que o roteiro passa pela educação não-formal, Gohn (2004b) chama a atenção para o deslocamento na lógica de espaço e tempo, disfarçada no figurino de uma educação social direcionada a populações que se encontram em áreas de risco social, vulnerabilidade à violência ou, simplesmente, excluídos socialmente como é o caso do Projeto EVCA.

### 3.2.1 Capital social e capital humano como forma de autossustentação

Las instituciones cuentan é o título de um recente trabalho do Banco Mundial sobre a matéria (1998). Nele, desenvolve-se em detalhes a visão de que todo tema das instituições deve ser incorporado à análise das realidades econômicas e ao plano de políticas. Entende-se, como tais, *o conjunto de regras formais e informais e seus mecanismos de execução que incidem sobre o comportamento dos indivíduos e das organizações de uma sociedade*. Entre as formais, encontram-se as constituições, leis regulações, contratos etc. Entre as informais, estão a ética, a confiança, os preceitos religiosos e outros códigos implícitos. Uma das fraquezas do Consenso de Washington teria sido, segundo o Banco Mundial, a não inclusão das mesmas entre as políticas que *recomenda* (KLIKSBURG, 2001, p. 11, *grifos nosso*).

A *mea culpa* do Banco Mundial concernente as suas orientações, de acordo com o nosso autor, é por ter tido a preocupação com os condicionantes econômicos e ter-se “descuidado” do campo das relações sociais. Apropriando-se dos argumentos de Joseph

---

<sup>49</sup>[...] os males que resultam dos fenômenos naturais são inevitáveis e, face a eles a atitude científica deve ser de sábria resignação, procurando apenas analisá-los e identificá-los. Aplicando esse princípio aos males políticos, ao desemprego, à miséria, à fome, à monarquia absoluta, que também são resultantes de leis naturais, tão inevitáveis e independentes de qualquer vontade social quanto as outras, a atitude correta, positiva, científica é, também nesse caso, de “sábria resignação” (LÖWY, 1992, p. 40).

Stiglitz<sup>50</sup> que aponta as deficiências encontradas pelas políticas “sugeridas” pelo BM, de que a centralidade nas privatizações e na liberalização comercial tomadas como finalidades em si mesmas em detrimento de como meio para o alcance de crescimento sustentável, equidade e preceitos democráticos.

Kliksberg (2001, 2002), faz diversas menções sobre o posicionamento do BM por meio de seus representantes referente às políticas adotadas nos anos de 1980 e 1990 que não foram satisfatórias para o combate às desigualdades, aumentadas nesse período. Segue um destacado trecho que contém a fala de James Wolfenshon, presidente do BM, alertando sobre os equívocos de ir além do enfoque unilateral.

Devemos ir além da estabilização financeira. Devemos abordar os problemas do crescimento com equidade a longo prazo, base da prosperidade e do progresso humano. Devemos prestar especial atenção às mudanças institucionais e estruturais necessárias para a recuperação econômica e para o desenvolvimento sustentável. Devemos ocupar-nos dos problemas sociais (KLIKBERG, 2001, p. 115).

Reconhecendo certa fragilidade no que tange aos determinantes sociais esquecidos pelas políticas fomentadas pelo Banco Mundial, Kliksberg (2001) aponta para a direção nos quais os objetivos deveriam mirar para o alcance do desenvolvimento. “Junto ao crescimento econômico, surge a necessidade de alcançar o desenvolvimento social, melhorar a equidade, fortalecer a democracia e preservar os equilíbrios do meio ambiente” (p. 110).

Na tese do autor o BM no seu afã em conduzir uma política econômica para o desenvolvimento deixou para trás um tipo de capital importante para a consecução de seus objetivos. Nesse caso, o capital em questão é o capital que agrega valores. Valores de solidariedade, sustentabilidade e, de acordo com Gentili (2001), o capital que possibilita o estreitamento de vínculos entre a esfera política, econômica e social em favor dos inevitáveis problemas sociais decorrentes dos efeitos da globalização do tipo *laissez-faire*.

A discussão sobre capital social não é nova<sup>51</sup>, mas ganhou força, principalmente com a teoria da “cultura cívica” de Putnam (2002) que explora nos seus estudos a consciência cívica e conceitos de solidariedade e confiança. E, de acordo com Vasconcelos (2007), a preferida das instituições externas porque

---

<sup>50</sup>Joseph E. Stiglitz ganhador do prêmio Nobel de economia em 2001. Em 1979, recebeu o John Bates Clark Award, concedido a cada dois anos pela American Economic Association ao economista com menos de 40 anos que tenha feito a contribuição mais significativa para a área. Foi vice-presidente sênior do Banco Mundial. Atualmente é professor de economia e finanças na Columbia University em Nova Iorque.

<sup>51</sup>Sobre este assunto ver Vasconcelos (2007) e Milani (2003).

considera que os arranjos institucionais horizontais têm um impacto positivo na geração de redes de confiança, bom governo e equidade social. O capital social desempenha um papel importante ao estimular a solidariedade e superar as falhas do mercado através de ações coletivas e uso comunitário de recursos. James Joseph (1998) entende o capital social como um vasto conjunto de idéias, ideais, instituições e arranjos sociais, através dos quais as pessoas encontram sua vez e mobilizam suas energias particulares para causas públicas. Bullen & Onyx (1998) o vêem como redes sociais baseadas em princípios de confiança, reciprocidade e normas de ação (KLIKSBERG, 2001, p. 117).

Na opinião de Milani<sup>52</sup> (2003), o capital social passou a figurar na agenda das instituições internacionais se tornando quase recorrente e generalizado, ao salientar “que as variáveis econômicas não são suficientes para produzir desenvolvimento socialmente justo e ambientalmente sustentável”. Acrescenta que os elementos de ordem social, institucional e cultural “são reconhecidos por terem impacto direto no incremento qualitativo da comunicação entre indivíduos e atores sociais, na produção de melhores formas de interação social e na redução dos dilemas da ação coletiva” (p. 1).

O autor argumenta que há peculiaridades locais que o mercado não dá conta e que nem sempre o desenvolvimento econômico está atrelado ao desenvolvimento social traduzido no universalismo do desenvolvimento. E que a partir dos anos de 1990 as agências internacionais tenham percebido isso ao incluir de forma unânime os temas relacionados ao social.

O universalismo do desenvolvimento é seriamente questionado; é desafiada a imposição a realidades tão diversas (mormente nos países menos desenvolvidos) de normas e técnicas uniformes e universalizantes definidas sobretudo nas grandes capitais dos países ocidentais; fracassam os esforços teóricos de legitimar o desenvolvimento econômico independente de suas dimensões sociais e culturais (*Ibid.*, p. 7-8).

Nesse período as agências, segundo Milani (2003), começam a prestar mais atenção ao aumento da desigualdade baseada na distância entre a renda individual média dos habitantes pobres e ricos<sup>53</sup>.

---

<sup>52</sup>Carlos Milani, doutor em sócio-economia do desenvolvimento pela *Ecole de Hautes Etudes en Sciences Sociales* (1997), trabalhou na UNESCO (Divisão de ciências sociais, pesquisas e políticas) entre 1995 e 2002.

<sup>53</sup>O relatório mundial do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) de 1990 é um marco importante nesse momento histórico: o índice de desenvolvimento humano (IDH), apesar de suas reconhecidas dificuldades metodológicas, passa a relativizar o PNB/habitante enquanto medida universal do desenvolvimento e tem forte significado simbólico. As desigualdades sociais e econômicas ocupam definitivamente o centro das atenções das correntes dominantes da teoria do desenvolvimento e do discurso da cooperação internacional: no ano 2000, o relatório mundial do PNUD sobre desenvolvimento humano salienta que a distância que separa a renda individual média dos habitantes mais pobres e dos mais ricos do planeta, que era de 1:30 em 1960, passa a 1:60 em 1990, e a 1:74 em 1999 (MILANI, 2003, p. 8).



Assim os temas sociais entram na pauta das agências e, junto deles, o capital social, que ganha mais espaços em decorrência da fragilidade dos fundamentos e das práticas contraditórias presentes no desenvolvimento na sua origem, “políticas econômicas equivocadas”, que sempre ignoraram contextos e lógicas locais. Milani (2003, p. 8) diz a seguir quais são esses fundamentos que deveriam se atacados.

Em primeiro lugar, [...] critica-se o evolucionismo social que é inerente aos projetos de desenvolvimento: os países sub-desenvolvidos devem atingir o patamar dos países desenvolvidos, visto que haveria etapas a cumprir de forma contínua e cumulativa. Em segundo lugar, ataca-se o individualismo e o economicismo do desenvolvimento. Em terceiro lugar, combate-se o normativismo e o instrumentalismo dos escritos sobre desenvolvimento.

A questão exposta trata do dirigismo imposto pela ideologia da globalização que atenta para os objetivos universais a partir de ligações diretas<sup>54</sup> entre o local e o global “sem fazer as necessárias conexões com outras escalas de poder” (*Ibid.*, p. 10). Nada melhor para minimizar essa situação que o uso de um “capital” que vá de encontro a essas limitações e deficiências. Depois de conhecer melhor os autores<sup>55</sup> que tratam do tema capital social, Milani (2003, p. 19), a partir de sua ótica, vai tecer alguns comentários sobre significados e definição.

A sua definição segue sendo um terreno de disputas, sobretudo porque se tenta, concomitantemente, compatibilizar a lógica processual das relações sociais com o campo das políticas públicas de desenvolvimento: capital social é fonte de recursos; é conjunto de normas, instituições e organizações; é forma de reconceptualização do papel que normas e valores desempenham na vida econômica (Molyneux, 2002). [...] Por outro lado, da fluidez polissêmica do contexto pode surgir a oportunidade de reabrir o debate sobre os velhos temas associados às tensões entre capital e social, entre individual e coletivo na compreensão das dimensões sociais do desenvolvimento: um dos perigos, como lembra Ben Fine, é justamente a redução da teoria social à teoria do capital.

---

<sup>54</sup>Conceber o desenvolvimento local a partir desse prisma comporta riscos evidentes. O primeiro deles é o risco do localismo, que aprisiona atores, processos e dinâmicas de modo exclusivo ao seu local, a sua geografia mais próxima, sem fazer as necessárias conexões com outras escalas de poder. O segundo risco é pensar ser possível o desenvolvimento local autônomo e independentemente de estratégias de desenvolvimento nacional e internacional, ou seja, conceber estratégias locais de desenvolvimento econômico como se estas não estivessem relação de interdependência, por exemplo, com políticas nacionais de ciência e tecnologia, ou negociações mundiais sobre a liberalização do comércio. Um terceiro risco é a atomização do desenvolvimento local, com o corolário da fragmentação de iniciativas não necessariamente coerentes entre si (MILANI, 2003, p. 10).

<sup>55</sup>Dentre os principais: Ricardo Abramovay, John Durston, Pierre Bourdieu, Dominique Meda, Robert Putnam, Henrique Rattner, Michael Woolcock.

Em consonância com o descrito, o capital social “está fundado nas relações sociais [...] refere-se, então, à capacidade e à habilidade dos cidadãos de conectar-se” Milani (2003, p. 19).

E, de acordo com este autor, o capital social é uma categoria bastante particular se comparado com “outros” tipos de capital.

O capital físico da teoria econômica é um estoque de bens, ao passo que o capital humano é um estoque de competências, qualidades e aptidões. O capital social seria, assim, um estoque de relações e valores, ele seria coletivo (para muitos autores) porque compartilhado pelo conjunto da sociedade; seu aumento dependeria do aprofundamento destas relações, de sua multiplicação, intensidade, reatualização e criação de redes de relações (MILANI, 2003, p. 20).

O capital social, visto como um elemento essencial para o desencadeamento de ações coletivas rumo à sustentabilidade e do ser humano que, segundo Rattner (2003), ao atuar como um ator social tende a promover a eficiência social coletiva. Milani (2003) também se refere ao capital social como algo que seja acumulado, aumentado e estocado através da sua criação e reprodução. Por outro lado, adverte que práticas tais como a intolerância, a discriminação e as relacionadas com desrespeito aos direitos da pessoa humana, restrições à liberdade de expressão, dos excluídos e o cerceamento dos espaços públicos de afeição democráticos diminuem inversamente seu potencial.

Ele também [capital social] pode ser entendido enquanto propriedade de uma sociedade “porque, além de ser um fator central na equação do desenvolvimento e fundamental para a vida econômica, seu valor social ultrapassa sua utilidade econômica” (*Ibid.*, 2003, p. 21). Isso quer dizer que ele possibilita aumentar as expectativas concernentes aos aspectos não-econômicos da vida social relacionados à confiança e à convivência coletiva.

Diante das condições apresentadas, qual seria então o interesse das Organizações internacionais com o tema? A resposta dada por Milani (2003) permite inferir sobre os limites da abordagem neoclássica dentro e fora da disciplina econômica, pois o capital social tem a ver com a presença de elementos de ordem objetiva e subjetiva que estão diretamente atreladas ao comportamento dos indivíduos e na crença de que fatores não-econômicos podem trazer crescimento e, conseqüentemente, redução das desigualdades.

Além desse, o autor faz outras observações

[...], do ponto de vista político e ideológico, da crise do neoliberalismo e do Consenso de Washington surge a *redescoberta* pelas instituições financeiras

internacionais do papel do Estado e da dimensão social do desenvolvimento (o Banco Mundial mais do que o FMI). No *novo Post-Washington Consensus*, a dimensão social teria mais relevância no desenvolvimento e o Estado teria sua função de regulação mais universalmente reconhecida. Na opinião de alguns, a mudança seria mais no âmbito do discurso e das declarações do que das práticas efetivas; ela afetaria muito mais o nível de direção das Organizações do que seu quadro de funcionários, que absorveriam tais tentativas de mudanças menos rapidamente (MILANI, 2003, p. 23, *grifos do autor*).

Sem deixar de lado elementos como a participação, a descentralização e a governança local que impactam, segundo ele, nas transformações qualitativas de seus programas e métodos de trabalho e, portanto, em correlação direta com o capital social.

Na perspectiva abordada, o capital social para as agências internacionais possui dimensão mais instrumental do que procedimental, pois o capital social pode ser alocado para a correção das imperfeições do mercado. O elo que une Estado, sociedade e o mercado. O elemento harmonizador entre as metas econômica e social como pretende o “Estado inteligente” defendido por Kliksberg (2001) e (2002) para modelos de desenvolvimento, segundo o autor, com equidade, compartilhado e integrado.

Os fios teóricos que alinhavam o atual modelo de política pública perpassam pela relação conflituosa entre o capital e o social, entre as metamorfoses teóricas sobre o Estado e a argúcia e o poder do mercado em transformar quase tudo em capital. Os autores mencionados ao longo deste capítulo: Joseph Stiglitz, Amartya Sen, Bernardo Kliksberg advogam em favor do capital social como sendo um elemento agregador no âmbito das políticas sociais sem desconsiderar a relevância do mercado. E bem expressamente colocado a seguir nas palavras de Amartya Sen (2000, p. 24) na defesa de outras liberdades. “É importante não só dar o devido valor aos mercados, mas também apreciar o papel de outras liberdades econômicas, sociais e políticas que melhoram e enriquecem a vida que as pessoas podem levar”.

Já o posicionamento de Milani, se revela mais crítico e cético diante do uso do capital social por parte das agências internacionais. Para ele, o capital social é considerado o somatório de recursos inscritos nos modos de organização cultural e político da vida social de uma população e, portanto, se refere a recursos não-acumuláveis e que possam ser trocados futuramente. “[...] Não se trata, porém de um bem ou serviço de troca, quantificável independentemente dos contextos e das práticas de desenvolvimento local” (MILANI, 2003, p. 27).

Milani, portanto, desconfia do interesse das agências internacionais pelo tema. Considera que estas estão interessadas em tirar proveito em favor do mercado ao propugnar políticas públicas com finalidades e objetivos definidos. A questão vai além dos limites e dos mitos que cercam a teoria do desenvolvimento, enquanto um projeto de cooperação internacional que exporta um modelo de gestão das políticas públicas em consonância com os preceitos hegemônicos (MILANI, 2005).

Nesse contexto, paira sobre o capital social a suspeita dos benefícios em termos materiais, assim como a mistificação dos dispositivos institucionais trazidos pela participação, elemento essencial deste capital. Segundo Milani (2004), serão tratados como “verdades universais” tanto nas esferas locais, regionais ou mundiais. O que o autor esclarece é que a participação é sempre estimulada, mas nem sempre vivida de forma igualitária. É usada como bandeira hasteada no mastro das deliberações democráticas, que nem sempre colaboram para o aumento da transparência destes e tão pouco, para a garantia e o acréscimo dos dispositivos coletivos.

Deseja-se que a participação, no pensamento das agências internacionais (bilaterais e multilaterais), esteja imbricada com as questões relacionadas com o respeito aos direitos humanos, a justiça social, no combate às desigualdades e assentadas num consentimento global de ideal de sociedade “democrática”. Mas, por outro lado, corre o perigo de deixar para trás o fundamental, a transparência, os construtos coletivos e o poder de transformação daqueles que atuam nas esferas inferiores quando essas agências miram para os determinantes mercantis. A utilização recorrente dos termos “parceria”, “parceiros”, “cooperadores”, “voluntários” e outros tantos na mesma direção, apresentam dificuldades em influenciar, genuinamente, os processos de deliberação democráticos (MILANI, 2005).

Seja qual for a intenção e o interesse das agências internacionais (BM, OMC, Nações Unidas,...) sobre o tema capital social e seus elementos constitutivos (cooperação, solidariedade, voluntarismo,...) é que este talvez seja responsável, de alguma forma, pela “instrumentalização” das pessoas pobres na resolução de seus próprios problemas e mazelas oriundas da política econômica “equivocada” dos últimos anos, os transformando em agentes “produtores”.

Sobre este aspecto, o Projeto EVCA está carregado dessas intenções quando coloca nas mãos da comunidade e do jovem a solução dos problemas provenientes da carência de políticas públicas ligadas à educação, cultura, sexualidade, lazer e esporte. O governo espera, com a instituição dessa política educacional, a diminuição da violência contra as pessoas e contra o patrimônio, a melhoria da aprendizagem e dos níveis de proficiência em matérias

como Português e Matemática e a organização da comunidade escolar trabalhando em favor dos projetos da escola. Porém, será que a participação da comunidade no referido projeto é de cunho instrumental ou procedimental? Qual é o poder decisório dessa comunidade nos rumos dessa política educacional? No caso do EVCA, até que ponto o social é prioridade? E de que forma ela se insere na burocracia estatal do Estado?

São indagações que só poderão ser iluminadas a partir do momento em que as finalidades e a realidade do Projeto EVCA forem conhecidas e confrontadas com a realidade vigente das políticas públicas. Diante disso, continuemos em busca de respostas.

### **3.3 Sociedade Civil, Capital Social e alguns elementos constitutivos**

Os trabalhos, ou melhor, o campo de pesquisa que aborda formas de organização de cunho não-estatal e também não-partidária tem recebido uma grande ênfase nos estudos brasileiros. Há, porém, certa periodização que evidencia os contextos estudados. Por exemplo, os conceitos de “movimentos sociais” e “movimentos populares” estão relacionados aos períodos de 1960 e 1970, cuja efervescência, e isso inclui a realidade latino-americana (BORBA e SILVA, 2006), foi objeto de preocupação por parte do projeto político neoliberal que via perigo no populismo e nas formas coletivistas de associação as quais passaram a ser agredidas em seguida.

No contexto dos anos 1980, o conceito de “sociedade civil” esteve ligado às condutas participacionista e deliberacionista. Para o primeiro, os propósitos defendidos pelos teóricos da democracia participativa estariam centrados na participação da sociedade civil na gestão e controle das políticas sociais, no poder de intervenção, nas decisões proferidas pelo cidadão ao sair da condição de coadjuvante para a de deliberação e controle social. Assim, os participacionistas contemporâneos,

[...] não advogam a redução do tamanho dos Estados nacionais, se insurgem contra a rígida separação entre Estado e sociedade civil e advogam a implantação de mecanismos democráticos nos espaços da vida cotidiana, notadamente bairros, escolas, locais de trabalho e família (MIGUEL, 2005, p. 25).

Como já vimos com Pateman (1992) no final do capítulo anterior deste trabalho, devemos intentar que os participacionistas, na visão de Miguel (2005), estavam interessados

na ampliação da participação, acesso a locais de tomada final de decisão, em outros termos, “transferência de alguma capacidade decisória efetiva do topo para a base” (p. 28).

Os deliberacionistas por sua vez, inspirados por Habermas, veem na sociedade civil a possibilidade de amortecimento e neutralização da divisão desigual de posições sociais de poder. Em conformidade com o pensamento de Lüchmann (2002), a democracia deliberativa “é um processo público e coletivo de discussão e de decisão acerca das políticas públicas, que eleva a sociedade civil ao patamar das deliberações políticas” (p. 190). Conforme destaca a autora, consiste no estabelecimento de esferas com ampla e plural participação da sociedade civil “que privilegia a discussão do debate público entre cidadãos livres e em condições iguais” (p. 191).

No Brasil, as experiências em torno da abordagem habermasiana de sociedade civil estiveram associadas às “novas experiências participativas – particularmente, o Orçamento Participativo – foram interpretadas através da perspectiva que via na sociedade civil a expressão do ‘mundo da vida’ que se manifestava em ‘uma esfera pública’” (BORBA e SILVA, 2006, p. 72, *grifo dos autores*). A ideia de “mundo da vida” trazida por Habermas, segundo Azevedo (2007), traz especificidades que o diferencia do conceito de sociedade civil empregado pelo ponto de vista liberal, ou seja, não se resume ao somatório das vontades livres e iguais e, muito menos, se relaciona com a visão marxiana de lutas de classes contingenciadas por forças históricas. “Já o mundo da vida caracteriza-se pela ação comunicativa. Trata-se da esfera das tradições, da cultura compartilhada, da solidariedade e cooperação” (LÜCHMANN, 2002, p. 27).

O alcance deste trabalho não nos favorece para que façamos uma revisão crítica do conceito de sociedade civil como necessitaria. Nossa intenção é trazer para a arena em discussão, como este conceito ganha contornos diferenciados. Assim revelado, em contraposição à esfera estatal ou contraposta tanto do Estado quanto do mercado se constituindo uma terceira esfera da vida social.

Como em outros países latino-americanos e também no Brasil, a realidade política vivida nos anos 1980 via na sociedade civil a possibilidade da construção de resistências e de uma nova hegemonia em contraposição aos regimes autoritários. No entanto, nos anos 1990 é a visão habermasiana que ganha espaço com os trabalhos de Leonardo Avritzer e Sérgio Costa (BORBA e SILVA, 2006).

Primeiro é necessário entender que Habermas (1997) está na defesa de uma concepção de democracia ampliada (diferente da liberal), a democracia deliberativa. Habermas assume posição crítica frente às teorias democráticas “elitistas” formuladas, entre outros, por Weber e

Schumpeter. Miguel (2000) nos auxilia ao enfatizar que a democracia deliberativa habermasiana evidencia a necessidade do debate público sobre questões políticas, “como forma de gerar deliberações coletivas, justas e bem fundadas”. Fazendo uso de outros termos, o autor citando outro expoente dessa corrente, Joshua Cohen, diz: “a democracia se realiza quando as decisões políticas são tomadas por aqueles que estarão submetidos a elas, através do ‘raciocínio público livre entre iguais’” (p. 86, *grifos do autor*).

Como acontece com outras teorias, o modelo habermasiano de democracia ampliada sofre inúmeras críticas. E dentre as mais incisivas, estão o papel desempenhado pela sociedade civil e a esfera pública. Como atores principais, não poderiam ficar de fora dos processos decisórios, profere Borba e Silva (2006, p. 75, *grifos dos autores*).

Habermas (1997) fala de *influência* e não de *poder decisório*. Não cabe à sociedade civil substituir o Estado muito menos a este *partilhar decisões* com os movimentos sociais. O que acontece é que a esfera sistêmica do Estado precisa traduzir, na linguagem do direito, os *ecos* que lhe chegam através da esfera pública, que funciona como caixa de ressonância do mundo da vida organizado. Esses *ecos* precisam romper as *eclusas* postas pelo Estado entre a esfera pública e a sociedade, particularmente o complexo jurídico e o parlamento. Em resumo: é a *mensagem* da sociedade civil que adentra a esfera do Estado, mas não os seus *atores*.

Na leitura de Borba e Silva (2006), ao analisar as obras de Avritzer e Costa, mesmo partindo das mesmas formulações habermasianas, apresentam diferenças. Para o último, “a introdução dos atores da sociedade civil no espaço do Estado poderia significar uma inversão de suas intenções políticas”, ou seja, em vez do Estado ser penetrado pela racionalidade comunicativa do mundo da vida, “eram os movimentos sociais e outros atores da sociedade civil que passavam a se adequar à racionalidade instrumental própria das instâncias burocráticas de governo” (p. 76).

Isso implica na chamada burocratização da sociedade civil que vê seus canais de comunicação com o Estado cada vez mais “adaptados” no sentido de uma participação mais “educada”, para não falar direcionada.

Segundo as considerações de Borba e Silva (2006), os espaços que tratam de descrever as formas analíticas de interação entre governo e sociedade organizada, nos moldes habermasianos, não são totalmente ocupados. Na argumentação dos autores, tal teoria não é capaz de explicar de forma satisfatória os processos sociais e políticos inseridos no interior dos arranjos participativos, seus reflexos sociais, sua repercussão no âmbito da oferta das

políticas públicas, sua eficácia e eficiência, dentre outros temas, segundo eles, não conseguem encontrar abrigo adequado no interior do conceito de sociedade civil.

Em sentido contrário, sustentam os autores, “a importância de se trabalhar com capital social está calcada na praticidade em medir, basicamente, o desempenho institucional, sem enfatizar a questão econômica e o processo de construção democrática de forma separada e excludente” (BORBA e SILVA, 2006, p. 77).

Não cabe aqui o retorno da discussão que envolve o capital social, até porque isso já foi feito antes. Compete, no entanto, tecer algumas considerações sobre o possível “confronto” entre os distintos conceitos. A discussão que permeia este trabalho está interessada em seguir os rastros deixados pelos diferentes projetos políticos e sociais que enxergam a atuação da sociedade sobre diferentes olhares, no campo das políticas públicas.

Não é nossa intenção delimitar datas e contextos históricos, mas indicar a presença de distintos projetos.

O conceito de movimentos sociais, por exemplo, apesar da sua força nos anos de 1980 e 1990 (e de sua validade permanente, é claro), traduzia o contexto do regime militar no qual os atores organizados se colocavam contra o Estado, ou *de costas* para ele, como sugeriam certos autores. Seu problema maior, portanto, foi ignorar o papel do Estado enquanto ator político (Doimo, 1999). Diferente foi a situação do conceito de sociedade civil. Ele não só ajudava explicar o contexto da *oposição* ao regime militar mas, acima de tudo, permitia lançar luzes sobre o processo de transição para a democracia. Sua principal contribuição foi mostrar que os movimentos sociais contribuíam com a democratização a partir da promoção de uma cultura política mais democrática que servia de base social para as instituições formais de representação política (BORBA e SILVA, 2006, p. 82, *grifos dos autores*).

É preciso ter em mente que os autores ora citados descrevem o contexto brasileiro uma realidade vivida não muito diferente da experimentada por nossos vizinhos latino-americanos. Talvez, não com a exata ordem cronológica e respectivas particularidades.

Já nos idos dos anos de 1990, a “produção de políticas públicas em arena de decisão conjunta entre sociedade civil e Estado (arranjos participativos)” (*Ibid.*, p. 82) ganhou força e ares diferenciados justamente por se encontrar na bifurcação do papel do Estado como “ator político”. Sendo assim, o conceito de sociedade civil no modelo habermasiano, segundo Borba e Silva (2006) enfrenta problemas de ordem heurística, ou seja, na interpretação de Miguel (2000), despreza as relações de interação real entre indivíduos nas sociedades humanas ao apresentar um viés utópico e idealista.



O problema é que ele [o conceito de sociedade civil habermasiano] não possui instrumentos heurísticos para centrar seu foco na variável *políticas públicas*, que é central neste processo. Ora, é justamente esta lacuna que o conceito de capital social consegue preencher. Seu mérito é que seu ponto de partida não é *societário* ou, dito de outra forma, não se localiza no mundo da vida, na sociedade civil ou na esfera pública e nem mesmo *estatal*, ou seja, localizado nos aparelhos decisórios do Estado. Pelo contrário, ele é essencialmente *relacional*, pois o pressuposto fundamental da teoria do capital social de Putnam é de que a densidade associativa aumenta a eficiência e eficácia das políticas públicas. Ou (já que estamos falando de uma perspectiva relacional), a eficiência das políticas públicas é condicionada pela densidade do tecido associativo, pelas relações de confiança e reciprocidade e pelo grau de cultura cívica (comunidade cívica, no dizer de Putnam) (BORBA e SILVA, 2006, p. 82, *grifos dos autores*).

Todavia, no entendimento destes autores, o conceito de capital social tem mais a oferecer do que o conceito de sociedade civil, pois a variante teórica que os separa está dividida, respectivamente, entre “realismo e idealismo”. Justificam que, “no esquema formal de Habermas, a sociedade civil já tem garantida uma lógica comunicativa mas o que é válido, do ponto de vista conceitual, nem sempre é verdadeiro do ponto de vista empírico e, neste caso, real” (*Ibid.*, p. 83).

Além do mais, o capital social traz elementos não levados em conta anteriormente pelas políticas públicas como atitudes, valores e práticas rumo a um projeto que seja “quase” que autossustentável. Que permita o resgate de práticas e condutas democráticas com possibilidade de alteração do papel da sociedade civil concernente ao campo de atuação, saindo da condição de coadjuvante e passando para a de protagonista.

Frequentemente aludido em diferentes documentos do BM, o capital social no sentido desta agência, está associado “às instituições, relações, atitudes e valores que governam a interação de pessoas e facilitam o desenvolvimento econômico e a democracia” (DALLABRIDA, 2006, p. 90). Outros termos têm se juntado ao conceito de capital social, o de capital sinérgico é um deles. “O conceito de capital sinérgico [segundo este mesmo autor] implica a aceitação teórica em que se admite que o desenvolvimento possui uma dimensão intangível, subjetiva e valorativa” (p. 91). O sentido dado por este autor para o emprego do conceito tem a ver com a promoção de ações conjuntas dirigidas a fins coletivos, ativados na sociedade, para orientar o desenvolvimento através de consensos mínimos definidos democraticamente.

O empoderamento é outro conceito presente na teoria do capital social assim definido,

o empoderamento no contexto de uma estratégia social, é um processo *consciente e intencionado que tem como objetivo a igualação de oportunidades entre atores sociais. O critério central é de transformação de setores sociais excluídos em atores, e de nivelamento para cima de atores débeis* (Durston, 2000, p. 33). Trata-se de um processo que objetiva criar e/ou desenvolver autoridade e habilidades. Sustenta-se no princípio de que o grupo protagoniza seu próprio empoderamento, sendo a antítese do clientelismo, a essência da autogestão (DALLABRIDA, 2006, p. 93-94, *grifos do autor*).

No modelo acima descrito, o empoderamento pode significar a alteração nas relações de poder em prol daqueles que pouco o exercita. O conceito de empoderamento para Silveira (2006) está associado à “defesa da necessidade de fomentar a participação da cidadania”. Noutros termos, “a sua aplicabilidade tem-se concentrado em como desencadear maior envolvimento dos indivíduos em ações cooperativas, solidárias e políticas, capacitando-os para articularem em prol de interesses coletivos” (p. 160). Isto é, coloca os personagens na trama pública na condição de protagonista de programas, projetos e políticas públicas.

Em resumo, o empoderamento, na visão de Silveira (2006), “refere-se ao um processo que visa fortalecer a autoconfiança de grupos populacionais desfavorecidos com o propósito de capacitar indivíduos para a articulação de interesses individuais e comunitários na busca do bem comum” (p. 166). Isso implica na promoção de processos de socialização política que objetive as pessoas o questionamento de como as estruturas de poder se configuram no seu cotidiano, conclui a autora.

A ideia de empoderar para Silveira (2006) propõe a intervenção na realidade pelos atores envolvidos como reflexão e ação de suas práticas cotidianas. Acrescente também que o empoderamento pode ser promovido por ONGs, movimentos sociais, governos e agências multilaterais. Porém adverte que para algumas agências multilaterais, no caso o BM, “a noção de empoderamento fica restrita apenas ao aspecto instrumental, ou seja, não propõe mudanças estruturais nas relações de poder, pois, não questiona a forma como o poder é distribuído na sociedade” (p. 167).

As alegações da autora estão concentradas no fato de que o ato de empoderar pode ser fator preponderante para o desenvolvimento do capital social. No que tange à sua proposta de constituição de projeto coletivo, no âmbito de uma comunidade ou instituição que possibilite o despertar do senso de responsabilidade, solidariedade e cooperação, ela acredita no aumento do poder do exercício da cidadania.

Vimos, nos distintos cenários, teorias em disputa que colocam a participação da sociedade em proeminência. Referindo-se a realidade brasileira e da América Latina, Dagnino

(2002) nos traz outro componente tangente a essa discussão que envolve diretamente as diferentes formas de participação social. Ela afirma que o Estado e a sociedade civil se veem diante de uma “confluência perversa”, termo utilizado pela autora para indicar a existência de projetos distintos. De um lado, os anos 1980 cuja orientação estava voltada para a “extensão da cidadania e do aprofundamento da democracia”, em contraste com “o projeto de um Estado mínimo que se isenta progressivamente do seu papel garantidor de direitos” (p. 288-289).

A perversidade, segundo Dagnino (2002), “está colocada no fato de que, apontando para direções opostas e até antagônicas, *ambos os projetos requerem uma sociedade civil ativa e propositiva*” (p. 289, *grifo da autora*). A sua preocupação está em salientar que a participação da sociedade civil se encontra cercada por projetos distintos de sociedade e diferentes proposições.

Talvez seja por esta diferença que o conceito de capital social tenha ganhado força nos anos de 1990 e década seguinte, à luz das teorias que analisaram e analisam o desenvolvimento econômico. O seu uso está associando a um movimento que interpreta que a sociedade civil tem muito a contribuir na arena das políticas públicas, principalmente, quando esta visão está relacionada com a ocupação ou preenchimento das lacunas deixadas pela atuação ineficiente tanto do Estado quanto do mercado.

O Recorrente uso do significado de capital social por diversos agentes (BM, ONU, UNESCO) reconhecendo os equívocos e leviandades praticados num pretérito próximo pelo programa neoliberal, suscita alguns questionamentos. Qual é o real interesse dos organismos internacionais pelo tema? Dúvida já levantada por Milani (2003). Estariam estes interessados na possibilidade da efetivação e apropriação de seus vários significados? As respostas podem estar asiladas, pois imbricados à teoria do capital social estão também os conceitos de “sociedade civil”, “movimentos sociais” e seus elementos constitutivos expresso na “participação democrática”, porém a aparência muitas vezes diverge da essência e é nesse terreno fértil que vicejam as formas ressemantizadas de participação que adentram facilmente no campo das políticas públicas.

### **3.4 Protagonismo: nuances sobre a participação juvenil**

Sempre ambigualmente definido, o enunciado protagonismo juvenil começou a circular no discurso sobre a participação social da juventude em meados da década de 1990. Trata-se de discurso internacional, produzido e reproduzido pelo Banco Mundial, agências das Nações Unidas, organizações não-

governamentais e governos de diversos países europeus e americanos, entre eles o Brasil, e segundo o qual devem ser formuladas e implementadas as chamadas *políticas públicas* especificamente dirigidas aos jovens das populações (SOUZA, 2009, p. 10, *grifo da autora*).

Alguns autores consideram que o conceito de protagonismo, adotaremos aqui o adjetivo “juvenil” para complementá-lo, como sendo um conjunto polissêmico. Polissemia caracterizada por distintas interpretações e diferentes pressupostos, como nos esclarece Espíndula (2009, p. 7-8).

Se por um lado a expressão se aproxima da ideia de fortalecimento da participação democrática dos jovens no cenário político nacional, por outro, ela é enquadrada como categoria que explica a concepção neoliberal sobre a juventude, já que a expressão foi recorrentemente utilizada na década de 1990 para sustentar uma orientação política que desresponsabilizava o poder público à garantia de direitos para a juventude.

No entanto, as variantes liberais contemporâneas, especificamente pós anos de 1980, têm abusado do uso da categoria protagonismo. Seja no artifício neoliberal de um Estado mais enxuto ou na versão dos anos 2000 que reconhece as faltas cometidas por este mesmo Estado, como revisão, propõe uma atuação conjunta entre Estado, sociedade e mercado.

Por isso se utiliza de uma ferramenta importante denominada de capital social que pode ser facilmente associada a categorias tais como: confiança, participação, pertencimento, empoderamento e protagonismo. Contudo, cabe-nos aqui alertar sobre a possível apropriação de termos, ressemantizados para o contexto vigente. Lembramos, como ocorreu com outras categorias, e aí se incluem, a democracia, a participação, descentralização e dentre outras, o protagonismo juvenil também pode fazer parte deste grupo conforme o exposto a seguir.

Uma das frentes atacadas pelo programa político neoliberal consistia em combater os “excessos” das democracias e o populismo característico das realidades latino-americanas nos anos de 1960 e 1970, conforme apontamentos feitos por Moraes (1997), Alves (2001), Chesnais (2001), Saes (2003) e Crozier; Huntington e Watanuki (1975), representando a proposta trilateralista. Diante desta realidade, as gerações posteriores a este período se viram diante de alternativas distintas, segundo argumenta Souza (2009, p. 10), “reeditar o mito, convertendo seu comportamento em simulacro e arremedo, ou desprezar o mito, incorrendo em alienação e incapacidade de consciência crítica”. É a partir desta premissa que desenvolveremos o conceito de protagonismo juvenil.

Emergindo no cenário político e econômico do final da década de 1980, a expressão protagonismo juvenil tem sido identificada, por um lado, como concepção de fortalecimento da *participação democrática* dos jovens, e, por outro como um conceito impreciso e multifacetado, ancorado em diferentes referenciais teóricos, metodológicos e ideológicos, muitas vezes contrários à sua própria raiz etimológica (STAMATO, 2009, p. 25, *grifo nosso*).

Souza (2009, p. 11) chama-nos a atenção fazendo o seguinte questionamento: “na atual conjuntura política, econômica e cultural do país, qual seria a forma de participação juvenil?” A autora relembra que no cenário compreendido entre as décadas de 1960 e 1980, os movimentos sociais estavam em busca de autonomia frente às instâncias de representação e ordenação política (Estado, partidos, sindicatos) e à defesa de direitos. Os chamados “novos” movimentos sociais destacados por Souza (2009), “novos sujeitos” construíram “novas formas” de política.

*As novas formas* ampliaram o universo possível da política, estendendo a reivindicação de direitos ao âmbito das relações, situações e práticas cotidianas e não-inseridas no processo de produção, e atribuíram sentido a pequenos atos e manifestações que até então seriam considerados inconsequentes e desprovidos de significado (*Ibid.*, p. 11, *grifos da autora*).

Em jogo nesse período, “o alargamento do espaço da política”, bem característico na teoria da democracia participativa e bastante destacado naquele momento. No cenário dos anos de 1990 em diante requer um novo questionamento, inquire Souza (2009, p. 12), “quais são as novas formas de participação da juventude?”. Associado a esta interrogação aparece o conceito de protagonismo juvenil como hoje conhecemos.

Stamato (2009) diz que a democracia participativa fortalece o “protagonismo da população”, pois se caracteriza pela participação da sociedade na gestão e controle das políticas sociais por meio do poder de intervenção dos cidadãos, “onde o cidadão rompa com a postura de espectador da vida coletiva, exercendo seu papel de deliberação e controle social”. Segue a autora na sua argumentação, “Barrientos e Lascano (2000) definem ‘protagonismo social’ como a participação ou atuação dos indivíduos em um determinado espaço – comunidade, região ou país –, com possibilidades de influir nas decisões e ações que os envolvem” (p. 27, *grifos nossos*).

Entretanto, o “protagonismo juvenil” é definido “como a capacidade dos jovens de participar ativamente das decisões que os envolvem, enfatizando a necessidade de algumas condições específicas, que incluem de aspectos individuais à atuação coletiva” (*Idem*).

Parece claro que o conceito de protagonismo juvenil sofre algumas influências. Os partidários da democracia participativa, mesmo que para nós seja duvidoso o seu alcance, principalmente nos termos postos por Stamato (2009), e, também os adeptos da democracia deliberativa, sugerem o envolvimento dos jovens na solução de problemas reais agindo com iniciativa, liberdade e compromisso.

Lulianelli (2003) define protagonismo como atuação qualificada na sociedade, por meio de ações que têm por atores os próprios jovens, e que levam ao empoderamento destes, abrindo-lhes a possibilidade de se tornarem agentes ativos de desenvolvimento e transformações (STAMATO, 2009, p. 29).

No entendimento de Stamato (2009), no protagonismo juvenil de fato, o jovem deve participar de todo processo de planejamento, definição, avaliação e controle das políticas públicas, fazer intervenção na sua realidade e irradiá-las para a sociedade como um todo. Notadamente, a posição aqui evidenciada traz inúmeros apelos contidos na teoria da democracia participativa.

Queremos, no entanto, apontar para outras direções que nos permitam entender a atuação juvenil no atual contexto. Intentamos para as flagrantes nuances que o conceito de protagonismo juvenil carrega no seu cerne e que envolvem formas distintas de atuação resultando em formas diferentes de participação (social e política).

Na nova conjuntura da década de 80, a participação, qualificada cada vez mais como *social* e cada vez menos como *política* nos anos que se seguiram, deveria se aliar ao desenvolvimento, concebido cada vez mais como *social* e *humano* e menos como econômico (SOUZA, 2009, p. 12, *grifos da autora*).

Nesse sentido, a atuação do jovem pode ser bem mais facilmente cooptada pelos objetivos das atuais políticas públicas, pois nelas se inserem, “a ideia do desenvolvimento como resposta à crise, o propósito de manutenção de certo modelo de democracia e os objetivos de estabilidade e integração sociais” (SOUZA, 2009, p. 12).

As diferenças assinaladas nos períodos distintos nos dão a ideia de que no cenário da “participação juvenil” sai de cena, nos anos 1980, o “ator político” para dar lugar ao “ator social”.

Em linhas gerais, desempenhar o papel de *ator social* tem sido o modelo de participação da juventude prescrito pelos organismos internacionais, órgãos

de governo, ONGs e muitos acadêmicos que vêm se dedicando à construção do campo das políticas públicas de juventude (*Ibid.*, p. 13, *grifo da autora*).

A noção de “ator social” aparece com frequência nos documentos dos agentes internacionais (BM, UNESCO) fundamentados, principalmente, pelo entendimento de Alain Touraine. Na interpretação de Souza (2009), Touraine procura se distanciar da concepção marxista, “e da utopia de mudança social” que determina o comportamento dos indivíduos e, ao mesmo tempo, do individualismo liberal, “que explica o funcionamento da sociedade pela busca individual de satisfação de interesses e objetivos particulares” (p.14).

Segue Souza (2009), a definição de “ator social” nos escritos de Touraine implica na capacidade dos indivíduos ou grupos modificarem seu meio e ao mesmo tempo, afirmar e reforçar seu controle sobre as condições e as formas de suas atividades. Vejamos o que o próprio Touraine<sup>56</sup> (1998) diz:

Un actor social es el hombre o la mujer que intenta realizar objetivo personales en un entorno constituido por otros actores, entorno que constituye una colectividad a la que él siente que pertenece y cuya cultura y reglas de funcionamiento institucional hace suyas, aunque sólo sea en parte (p. 79).

Uma política para a juventude, afirma Touraine (1998), deve ter como objetivo principal “incrementar en los jóvenes la capacidad de comportarse como actores sociales, o sea de modificar su entorno social para realizar proyectos personales” (p. 78). Implícitas, nas premissas do autor, estão as orientações que regem as políticas sociais mais recentes, traduzidas na personificação de um Estado menos responsabilizado socialmente onde “o indivíduo contemporâneo não encontra mais segurança e garantias de direitos nas instituições, na sociedade ou no Estado” (SOUZA, 2009, p. 15).

As “soluções” apontadas por Touraine (1998) para o problema da participação social do jovem, a priori, aqueles que se encontram marginalizados e excluídos, passam por iniciativas individualizadas e psicológicas. Em outras palavras, fomentar na juventude a capacidade de se converterem atores de suas próprias vidas, capacidade de fazerem escolhas, inferirem e julgar projetos, mas também capacidade de relacionar seja ela relação de cooperação, consensual ou conflitual.

---

<sup>56</sup>Este artigo é um estrato preparado por Alain Touraine no âmbito da missão de inquérito feito pelo autor para o governo do Chile, em nome das organizações das Nações Unidas e UNESCO (TOURAINÉ, 1998).

Na crítica de Souza (2009) a concepção de ator social de Touraine (1998) a autora expõe, “os atores sociais – dedicam-se a uma mesma dupla tarefa: a sobrevivência individual combinada à integração social” (p. 16).

Cabe aqui uma observação, não é muito difícil fazer uma relação entre a noção de ator social proposta por Touraine (1998), com a noção de ator social proposta pelos organismos externos, neste caso específico a UNESCO. A materialidade deste conceito aparece com muita força em projetos e programas destinados aos jovens cujo foco está centrado na exclusão, violência, falta de oportunidades, dentre outros problemas que acometem os jovens que vivem à margem da sociedade. O EVCA como parte desta política, permite-nos entender melhor este conceito, pois, como veremos no próximo capítulo deste trabalho, a noção de ator social está diretamente relacionada ao papel protagonista desempenhado na solução de seus próprios problemas.

Na concepção de ator social trazida por Touraine e, porventura, presente em grande parte dos projetos fomentados pelos agentes externos sobre a atuação juvenil, a lógica liberal não é quebrada. Os problemas sociais que afligem os jovens não estão no primeiro plano de discussão e as soluções são aquelas mesmas propostas pelo *Barão de Münchhausen*.

As orientações propugnadas por ONU e UNESCO entendem que os jovens devam ser convidados a participar de formulações de políticas que lhe afetam, mas Souza (2009) faz um alerta sobre as reduzidas possibilidades de ocorrência para que isso se efetive plenamente, ou seja, que o jovem influua e opine nas políticas públicas de seu interesse ou que lhe dizem respeito. “A definição da questão social é feita a partir de diagnósticos de problemas que já anunciam a solução possível, e o suposto debate ocorre no interior de um quadro analítico e semântico que impede a criação e a palavra transgressora” (p. 17).

Expostos nestes argumentos, o reforço da ideia de que as políticas públicas destinadas aos jovens possuem pouco espaço para a contraposição. Em outros termos, capacidade de influir, formular, planejar, debater, avaliar e outros passos que permitem ao jovem exercer seu papel protagonista na condução dessas mesmas políticas na correção dos problemas que lhe afetam. “Assim, o estímulo dos organismos internacionais e órgãos de governo à participação juvenil funciona mais como estratégia de construção de consenso em torno de políticas predefinidas e menos como oportunidade de reivindicação e intervenção” (*Ibid.*, p. 17).

O que Souza (2009) chama a atenção é que a figura do ator social “deve trabalhar por si próprio ao mesmo tempo em que trabalha pela coletividade”. A atuação social compreende em “fazer coisas” ou “prestar serviço” a si próprio e aos outros, nesta visão, o voluntariado é



apenas uma contribuição ou “contrapartida” desse ator social à comunidade, escola ou seu entorno.

A participação se apresenta de forma instrumental não muito distante das lições ensinadas por Jacques Delors e seus “quatro pilares”. Neste caso, o pilar “aprender fazendo”, que se distancia da participação política do jovem em cenário anterior. Por isso, o mito de antes se constituiu no simulacro dos dias de hoje.

Neste capítulo trabalhamos com alguns conceitos que se imbricam como é o caso do capital social, sociedade civil, empoderamento, protagonismo e, inserido a estes, a participação política e social, categorias importantes que compõem o objetivo deste trabalho.

O auxílio de Gohn (2004a) será necessário para compreendermos melhor a correlação das categorias acima mencionadas. O conceito de sociedade civil, por exemplo, “passou por várias concepções e significados no Brasil e na América Latina” (p. 21). Esteve quase sempre ligado a um período de transição democrática e, de acordo com Gohn, se transformou quase em sinônimo de participação e organização da população contra regimes autoritários, como resultado destas feições, a proliferação de práticas coletivas no interior da sociedade civil. Era o auge da democracia participativa, ou seja, do alargamento da participação.

Após este período e ao ingressarmos nos anos de 1990, a sociedade civil se vê destituída da sua função organizativa e participativa com a afirmação da democracia representativa, pelo menos no cenário brasileiro. Em cena, novos atores e novos desafios, com eles novos significados de velhos conceitos. A noção de cidadania também é modificada e, junto dela, a responsabilidade social. Direitos implicam ao mesmo tempo em deveres. “Deveres envolvem a tentativa de responsabilização dos cidadãos em arenas públicas, via parcerias nas políticas sociais governamentais” (GOHN, 2004a, p. 22).

Nessa nova ordem, o empoderamento, ainda acompanhados de Gohn (2004a), “tem sido um termo que entrou para o jargão das políticas públicas e dos analistas, neste novo milênio” (p. 23). Trata-se de um mecanismo de gerar processos de desenvolvimento autossustentável mediados por agentes externos e sem muita articulação com políticas mais amplas. Na maioria das vezes, referentes à promoção de ações destinadas à integração dos excluídos cujo alcance das políticas é limitado.

Outro ponto levantado pela autora permite-nos compreender melhor a questão do empoderamento e a proximidade com outros conceitos, como comunidade cívica e capital social. Putnam caracteriza comunidade cívica como “cidadãos atuantes e imbuídos de espírito público”. Nas suas palavras, os hábitos democráticos e de cooperação favorecem a formação de capital social e essa afirmação ganhou enorme força nos anos de 1990 em diante (GOHN,

2004a). Talvez resida aí a maior parte dos elementos constituintes nas atuais políticas públicas e quiçá, as educacionais e, que em grande parte dos projetos, encampam as temáticas sobre a violência, sobre a exclusão e possíveis soluções para o jovem excluído e impossibilitado pelo usufruto de melhores condições oferecidas pelo poder público.

Nesse cenário, o Projeto EVCA e tantos outros orientados pelo “Programa Abrindo Espaços: Educação e Cultura para a Paz”, propugnados pela UNESCO e que tratam da inclusão social e educação ao mesmo tempo, têm em comum uma mesma matriz teórica que propõe aos atores envolvidos um tipo “ideal” de participação para, através dela, alcançar êxito na solução “prevista” de seus problemas.

No próximo capítulo deste trabalho, faremos uma descrição fiel entre o referido Programa e o Projeto EVCA, evidenciando a aproximação com o campo teórico aqui percorrido. De tal modo, é possível indicar que o espaço público (escola, comunidade, bairro) aos poucos vai se transformando em cenário para atuação social, voltado para a integração e o ajustamento, sem que seja questionada, social e politicamente, esta mesma ordem.

## CAPÍTULO IV

### PROJETO ESCOLA VIVA, COMUNIDADE ATIVA: ABRINDO ESPAÇOS PARTICIPATIVOS

A UNESCO/BRASIL, no ano de 2000, lançou o Programa “Abrindo Espaços: Educação e Cultura para a Paz” que foi aos poucos sendo disseminado por várias regiões brasileiras, com diversas denominações<sup>57</sup>. No ano de 2004, passou a figurar como política pública educacional vinculada ao Ministério da Educação (MEC) sob a denominação de “Escola Aberta<sup>58</sup>”.

Baseados em estudos desenvolvidos pelo Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública da Universidade Federal de Minas Gerais (CRISP), em julho 2003, o “Projeto Escola Viva, Comunidade Ativa” (EVCA) nasceu de uma urgente necessidade de atendimento a escolas localizadas em áreas de risco social e com alto índice de violência vindo a ser considerado um projeto estruturador, ou seja, este tipo de projeto possui relevância e destaque maiores nas políticas públicas do estado.

Dentre os principais objetivos com a implantação do EVCA estão aqueles que buscam promover mudanças na qualidade da relação entre a escola e a comunidade, de forma a alcançar uma sintonia a partir da adoção de valores de colaboração e reciprocidade; constituição de atores sociais interessados na ampliação e permanência de características presentes nessa integração, além do fomento de ações protagonistas.

Nessa direção, a Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais (SEE-MG), a partir de experiências realizadas em Minas e em outros estados de pesquisas desenvolvidas e patrocinadas pela UNESCO, entendeu que devido a pontos gerais de convergência nesse processo outros “subprojetos” poderiam ser incorporados. Em decorrência dessa proximidade, teve início em setembro de 2003, nas 81 escolas do EVCA o “subprojeto Abrindo Espaços na Escola Viva Comunidade Ativa”, que previa abertura das escolas para a comunidade nos finais de semana, realização de oficinas e eventos com e para os jovens objetivando fortalecer

---

<sup>57</sup>Cf. página 62.

<sup>58</sup>O Programa Escola Aberta: Educação, Cultura, Esporte e Trabalho para a Juventude, foi criado pela Resolução/CD/FNDE nº 052, de 25 de outubro de 2004.

os sentimentos de pertencimento, respeito, familiaridade, atitudes de proximidade, reconhecimento, cuidado e compromisso entre escola e comunidade (NOLETO, 2008).

O Programa “Abrindo Espaços”, segundo sua justificativa, consiste na redefinição do papel da escola e sua afirmação como referência para o jovem com vista a combinar inclusão social e educação. Para tanto, o Programa prioriza a abertura da escola nos finais de semana em comunidades em situação de vulnerabilidade social como fonte de disponibilização de espaços alternativos que possam atrair os jovens que estão sob a influência do fenômeno da violência; e que possam, com o desenvolvimento das atividades socioculturais, esportivas e de lazer contribuir para a diminuição desses índices e com isso promover a inclusão social.

O escopo do Programa está em aproximar a comunidade, crianças, jovens e seus familiares a construir uma “cultura de paz” com atividades esportivas, artísticas, aprimoramento educacional e para a cidadania e promoção da participação. Fundamentado em consonância com os pilares do conhecimento difundido por Jacques Delors<sup>59</sup>, “aprender a conhecer”, “aprender a viver juntos”, “aprender a fazer” e “aprender a ser” o Programa “Abrindo Espaços” compreende a metodologia do aprender, do fazer ligado à educação profissional, da busca de participação nos projetos comuns e descobertas das potencialidades intrínsecas.

Focado no jovem, na escola e na comunidade, o Programa pretende estimular a participação e melhorar as relações entre seus atores, ou seja, silogisticamente, entre escola/jovem, jovem/comunidade e escola/comunidade. A partir de experiências de outros países<sup>60</sup>, o sucesso do Programa segundo Noletto; Castro e Abramovay (2003, p. 48), “depende da participação do coletivo das instituições (diretores, professores, merendeiras, auxiliares, etc.)” operacionado nos finais de semana (sábados e domingos) com realização de oficinas ministradas por “voluntários, professores, supervisores, membros da comunidade”, ONGs e outras parcerias do Programa.

Conforme assegura Gomes (2008, p. 15), defensor dessa política “incentivada” pela UNESCO, “há uma estratégia de empoderar os jovens, fortalecer a comunidade, fortalecer o papel da escola e contribuir para a redução dos índices de violência construindo uma cultura de paz”.

---

<sup>59</sup>Relatório para a UNESCO da Comissão Internacional sobre Educação para o Século XXI, coordenada por Jacques Delors. O Relatório está publicado em forma de livro no Brasil, com o título Educação: Um Tesouro a Descobrir (UNESCO, MEC, Cortez Editora, São Paulo, 1998). Neste livro, a discussão dos “quatro pilares” ocupa todo o quarto capítulo, p. 89-102.

<sup>60</sup>Cf. nota 37.

O Programa traz no seu coração a intenção em aproximar a comunidade, os jovens e seus familiares chamados a participar da construção de uma “Cultura de Paz”. A política social apresentada nos discursos procura instituir relações de solidariedade, cooperação, voluntarismo e “preocupação” com a exclusão social devidamente mapeada, e, estrategicamente, tratada em espaços, que deveriam ser públicos, ou seja, de competência do Estado.

Para Delors (1998, p. 214), as Organizações não-governamentais (ONGs) “podem desempenhar um papel decisivo ajudando as comunidades a *assumir* suas responsabilidades sociais. Podem ser muito *úteis* contribuindo para a sensibilização e eficiência e promovendo a participação de todos os membros da comunidade” (*grifos nosso*).

Expressão da nova faceta do Estado moderno, vista por Dagnino (2002), as ONGs representam na concepção deste Estado uma relação de complementaridade instrumental com a sociedade civil, cuja participação parece orientada e educada para temáticas específicas.

Cabe introduzir que a preocupação de Dagnino (2002) está na subversão de sentido da participação da sociedade civil que se vê “representada” por uma ONG qualquer. Esta justificativa tem como escopo o fato dos governos e agências internacionais buscarem parceiros “confiáveis” e grau mínimo de politização. Segue um destacado trecho que define bem a inquietação de Dagnino.

O predomínio maciço das ONGs expressa, por um lado, a difusão de um paradigma global que mantém estreitos vínculos com o modelo neo-liberal, na medida em que responde às exigências dos ajustes estruturais por ele determinados. Por outro lado, com o crescente abandono de vínculos orgânicos com os movimentos sociais que as caracterizavam em períodos anteriores, a autonomização política das ONGs cria uma situação peculiar onde essas organizações são responsáveis perante as agências internacionais que as financiam e o Estado que as contrata como prestadoras de serviços mas não perante a sociedade civil, da qual se intitulam representantes, nem tampouco perante aos setores sociais de cujos interesses são portadoras, ou perante qualquer outra instância de caráter propriamente público (2002, p. 292).

A inquietação da autora está centrada no papel desempenhado por esses novos agentes constituídos de condições técnicas e inserção social, ou seja, interlocutores de confiança e parceiros ideais para assumirem as responsabilidades transferidas para o domínio da sociedade civil.

Caminhando *pari passu*, o Projeto EVCA aloca os principais direcionamentos do Programa desenvolvido pela UNESCO que, sob a argumentação dos benefícios da

socialização, insere o “prazer” vinculado ao “dever” e, naturalmente, a mudança na lógica de espaços e tempo maquiados por um roteiro que tem a educação social direcionada a populações que vivem em áreas de risco social.

Ancorado no *Relatório para a UNESCO da Comissão Internacional sobre Educação para o século XXI*, Relatório Delors, no que tange aos custos e financiamentos, Gomes (2008, p. 52) observa:

O Programa *Abrindo Espaços*, [...], embora enfrente os percalços da burocracia tradicional, pode ser encarado como um sinal dos novos tempos: raízes na comunidade, integração de um leque de atividades na escola, realização de parcerias, criação de ambientes sociais onde o protagonismo mais ou menos sutilmente se insere na burocracia (*grifo do autor*).

Essa é uma tendência apontada por alguns dos autores citados no capítulo anterior, conforme o trecho a seguir: “[...] o envolvimento da comunidade, facilitará que os recursos se orientem efetivamente para as prioridades coletivas [...]” (KLIKSBURG, 2002, p. 70), mas as experiências nessa área têm apontado na direção inversa. A centralidade das ações e, junto delas, o pouco poder decisório diante das instâncias superiores, inibem o protagonismo de fato por parte da comunidade. A dificuldade se dá também por esta, a comunidade, ser iniludível, frente à burocracia estatal, sobre os rumos do processo de ensino, os processos de controle, de financiamentos, dentre outros. O que na prática se configura um distanciamento do proposto na citação anterior.

A concepção inata ao projeto coaduna com a defesa de Delors referente a um modelo de educação centrada no indivíduo ante ao coletivo, onde as desigualdades sociais são frutos da incompetência do próprio indivíduo e das famílias. O relatório adotado pela UNESCO potencializa ideologicamente a defesa de uma educação como capital humano aliada ao capital social enfatizando “seus talentos e suas potencialidades criativos, o que implica, por parte de cada um, a capacidade de assumir sua própria responsabilidade e de realizar seu projeto pessoal” (DELORS, 1998, p. 10).

Da forma descrita, a educação no padrão capitalista visa a superação das desigualdades instigada pela competitividade e atrelada à responsabilidade social que Delors denomina de “sábria descentralização”

Ao assumir maior responsabilidade no seu desenvolvimento, as comunidades aprendem a apreciar o papel da educação como um meio de atingir os objetivos sociais e, ao mesmo tempo, como uma desejável melhoria da qualidade de vida. A esse propósito, a comissão sublinha o interesse de uma

sábia descentralização que permita o incrementar da responsabilidade e da capacidade de inovação de cada estabelecimento de ensino (*Ibid.*, p. 20).

Desse modo, “torna-se necessária a adoção de políticas que, inseridas num projeto global de transformação social, fomentem a responsabilidade social pela educação. A participação de todos requer uma clara definição das competências e contribuições dos diversos segmentos e instâncias envolvidos” (MINAS GERAIS, 2005, p. 25). Sob as circunstâncias postas, a comunidade é “convidada” a fazer parte deste projeto. Para Delors, a educação assenta-se em pilares específicos, centrados no individualismo e em uma convivência coletiva dentro de princípios competitivos.

Todo este movimento que tratamos, alterado nas formas e conteúdos de organização da educação, tem como pressuposto adequar-se e constituir-se em relação orgânica com a sociedade. O Projeto EVCA traz consigo o vocábulo “comunidade” em sua essência. Afinal, são serviços que dependem e são ofertados para a comunidade.

O Projeto Escola Viva, Comunidade Ativa enquanto política pública do governo de Minas Gerais, implantado e implementado desde 2003, procura estabelecer uma relação simbiótica entre escola e comunidade, assentado em propostas nos “moldes” dos organismos externos, especificamente a UNESCO.

Assim emergem alguns questionamentos a partir desse modelo: até que ponto o EVCA incorpora os inúmeros rudimentos propostos de uma educação voltada para toda vida baseada em princípios “delorsianos”? O EVCA enquanto política pública está preocupado em oferecer à população mais carente possibilidades e avanços, a partir da sua organização, participação e parcerias? Ou está de olho nas vantagens gerenciais dessa parceria traduzida em “resultados esperados”?

Imbricadas a estas questões aparecem alguns elementos (capital humano, capital social, empoderamento, protagonismo, ator social) que estão diretamente ligados à essência do Projeto EVCA ou pelo menos pressupõe. O chamativo nome “Escola Viva, Comunidade Ativa” traduz a realidade dessa política educacional de um novo rumo ou se trata apenas de uma nova nomenclatura?

#### **4.1 Escola Viva, Comunidade Ativa: mobilização e responsabilização social**

O modelo de políticas educacionais voltadas fundamentalmente à melhoria dos insumos e das estruturas dos sistemas educacionais não tem sido capaz

de promover as mudanças esperadas e desejadas na realidade das práticas pedagógicas [...]. Uma estratégia de mudança baseada nas pessoas implica em desenvolver suas motivações e capacidades para que se comprometam com elas e se *responsabilizem* pelos seus resultados. Isso pressupõe passar do papel de *ator* para o de *autor*, enquanto pessoa que cria, define seu próprio papel e traça caminhos (MINAS GERAIS, 2005, p. 23, *grifos nosso*).

O Projeto EVCA teve seu início em julho de 2003, em 81 escolas de Belo Horizonte e atingiu 93 mil alunos, segundo os documentos e notícias vinculadas a SEE-MG, pouco tempo depois, foi estendido para a região metropolitana de Belo Horizonte e também para o interior do Estado.

O Projeto EVCA é parte integrante da estratégia do governo mineiro de enfrentamento das desigualdades, segundo ele, históricas em função das diversas realidades existentes no Estado. A sua finalidade é tornar as escolas públicas situadas em áreas de risco social melhor preparadas para atender às necessidades educativas de crianças e jovens afetadas diretamente pelos fenômenos da exclusão social e da violência, procurando criar condições básicas de educabilidade no ambiente escolar, ou seja, “o professor possa ensinar e o aluno possa aprender” (MINAS GERAIS, 2005, p. 14).

Aqui o projeto é ambivalente no que tange aos seus objetivos, espera-se com a diminuição da violência e proporcionalmente inversa a ela, a melhoria dos índices de aprendizagem. Na visão dos propositores do EVCA, as desigualdades históricas da realidade de Minas estão diretamente ligadas às oportunidades educativas como mostra o discurso da SEE-MG com relação ao foco “[...] da educação básica, preparando-a para atender às demandas crescentes e mais qualificadas da população [...], utilizando-a como instrumento de superação de históricas desigualdades sociais do nosso Estado” (MINAS GERAIS, 2005, p. 20).

O plano geral de ação da SEE-MG prevê nas suas ações duas dimensões: melhoria dos serviços educacionais prestados à população e melhoria da gestão do sistema. Para este último, a SEE explicita que “a melhoria da gestão pretende dotar o sistema de uma racionalidade e de mecanismos de controle e avaliação que são indispensáveis ao aumento da sua eficiência e eficácia, [...]” (*Ibid.*, p. 20). Daí a percepção que há no estado de Minas um esforço enorme em privilegiar a gestão dos projetos atentando para seus resultados.

Esse é um dos grandes desafios enfrentados pelo EVCA, pois ao mesmo tempo em que propõe a participação da comunidade como parte da solução dos problemas enfrentados



no contexto da escola e no seu entorno, em sentido oposto, reforça os mecanismos de controle e avaliação o que pode configurar um tipo de participação artificializada e orientada.

Portanto o EVCA, dentro dessa lógica, se divide entre duas proposições: atuar na minimização dos riscos sociais e na melhoria da relação ensino-aprendizagem. No entanto, nos direcionamentos da SEE por meio do EVCA, busca-se que as escolas localizadas em regiões de alta vulnerabilidade social, onde a violência do entorno afeta o desempenho escolar dos alunos, a ampliação das condições de desempenho enquanto instituição escolar e de mobilização e transformação social ocorrida dentro da escola a partir das suas relações com a comunidade escolar, o que nos parece ser um descompasso, concernente aos pressupostos do projeto em relação aos da SEE.

De acordo com a Diretoria de Acompanhamento de Projetos e Resultados – DAPE (2009, p. 24), o papel do Projeto EVCA é propor ações de intervenção tais como:

- ❖ benfeitorias nas condições físicas, como: construção de quadras e ginásios esportivos, ampliação de salas de aula, bibliotecas e laboratórios de informática, reforma de telhados, instalações sanitárias e cantinas, além de investimentos em segurança;
- ❖ permanência de alunos em tempo integral na escola, com atividades complementares em Língua Portuguesa e Matemática e aulas de artes e educação física;
- ❖ abertura nos finais de semana onde se realizam oficinas para alunos, familiares e vizinhos da escola. Com isso, a comunidade se integra à realidade escolar e desenvolve sentidos de pertencimento e coletividade, passando a cuidar do espaço como um patrimônio de uso comum;
- ❖ parcerias com diversos órgãos e instituições educacionais afins buscando-se ampliar as formas de atendimento aos jovens.

A DAPE (2009) disponibiliza aos educadores e aos responsáveis pelos Projetos Estruturadores e/ou estratégicos, dados sobre os oito projetos propostos pela SEE e seus resultados de proficiência no Programa de Avaliação da Rede Pública de Educação Básica - PROEB e Programa de Avaliação da Alfabetização - PROALFA referente ao período 2006 a 2008.

Nesses dados, a DAPE apresenta alguns resultados na proficiência média das escolas integrantes do projeto em Língua Portuguesa e Matemática nas avaliações do PROEB e PROALFA e salienta que essas escolas acompanharam a tendência do estado de evolução nas médias de proficiência. Nas análises dessa diretoria, “isso demonstra que apesar do grupo EVCA não estar ainda acima da média do Estado, ele vem evoluindo e se aproximando do alcance desse patamar” (DAPE, 2009, p. 31).

Preliminarmente, podemos inferir que tais resultados não dizem muito, apenas indicam pequenas variações de acréscimo e decréscimo em relação de um ano para outro, características peculiares das ciências que tratam da estatística. Neste ponto, queremos reforçar que as orientações que fundamentam o EVCA parecem estar na contramão de direção da política educacional e social do estado. A ênfase nos resultados e no controle das ações nos dá a medida exata dessa incongruência.

Devemos atentar também, para melhor compreensão, sobre os Projetos Estruturadores<sup>61</sup>, nas primeiras ações do governo de Aécio Neves (2003-2006) foi por meio da Unidade de Apoio Gerencial dos Projetos do Estado – UAGP a definição de 31 projetos Estruturadores distribuídos nas várias áreas do governo. A princípio, dois estavam voltados para o desenvolvimento da Educação Básica: o Projeto de Ampliação e Melhoria do Ensino Fundamental e o Projeto de Universalização e Melhoria do Ensino Médio.

Nas *Orientações para o Planejamento de um Projeto Estruturador* (2004) o mesmo sinaliza para as seguintes iniciativas que:

Transforma a visão de futuro em resultados concretos que sinalizam a mudança desejada; Tem efeito multiplicador: capacidade de gerar outras iniciativas privadas ou públicas; Mobiliza e articula recursos públicos, privados ou em parceria; Produz a percepção da sociedade: ‘quem governa tem uma visão de futuro que está sendo construída, mediante ações concretas’; **Organiza-se como um projeto, com foco bem definido, objetivo mensurável, ações, metas, prazos, custos, resultados esperados, que permitem um gerenciamento intensivo** (p. 2, *grifos no documento*).

São ações diretamente ligadas ao novo modelo de política pública implementada no estado mineiro a partir do chamado “Choque de Gestão”. Nesse caso, os Projetos Estruturadores são projetos prioritários para o governo ao longo da gestão.

O nosso interesse reside nos Projetos Estruturadores no âmbito da SEE, que inicialmente, acima explicitado, estavam centrados no Projeto de Ampliação e Melhoria do Ensino Fundamental e no Projeto de Universalização e Melhoria do ensino Médio. E que hoje abrange, como já mencionamos, um total de oito Projetos, a saber, o Programa de

---

<sup>61</sup>Os Projetos Estruturadores nasceram do planejamento estratégico do atual Governo do Estado de Minas Gerais e consistem em ações prioritárias para o Governo, dentro do PMDI (Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado) e PPAG (Plano Plurianual de Ação Governamental). Estes Projetos fazem parte do GERAES (Gestão Estratégica dos Recursos e Ações do Estado), conforme Artigo 23, Decreto 43.554/2003. Cada Projeto Estruturador se liga a pelo menos um dos 10 objetivos prioritários de Governo. Estes objetivos almejam atingir a visão de futuro: “**Tornar Minas Gerais o melhor Estado para se viver**” (*Orientações para o Planejamento de um Projeto Estruturador*, 2004, p. 2-3, *grifos no documento*).

Desenvolvimento Profissional (PDP); o Sistema Mineiro de Avaliação da Educação Básica (SIMAVE); o Projeto Escola de Tempo Integral (PROETI); o Aceleração da Aprendizagem no Norte de Minas, Jequitinhonha, Mucuri e Rio Doce; o PROMÉDIO; o Programa de Educação Profissional (PEP) e o Escola Viva, Comunidade Ativa (EVCA) objeto destacado para este estudo.

A seguir procuraremos abordar alguns componentes e instrumentos que norteiam este Projeto, assim como as várias etapas de implantação. Nas páginas precedentes desta seção, apresentamos alguns elementos circunscritos a relação do EVCA e o AE, defendido pela UNESCO. Neles pudemos observar a existência de algumas amarras que impossibilitam a construção de um processo verdadeiro de feição participativa. O EVCA está entre um projeto que busca ampliar, no espaço educacional, o poder de mobilização e transformação social trazendo a comunidade para participar das ações que lhe dizem respeito atuando e também se responsabilizando. Por outro lado, a excessiva preocupação com os resultados pode determinar os limites dessa participação.

#### **4.2 PDPI, canal participativo no EVCA**

A relação ora apresentada contém um dos canais prováveis de participação da comunidade, se não o principal. Uma das prioridades essenciais para a efetivação de mudança no âmbito da escola, inserida no EVCA, está no processo de elaboração (ação conjunta e participativa) prevista no Plano de Desenvolvimento Pedagógico e Institucional – PDPI. De acordo com as diretrizes da SEE-MG, este instrumento é o resultado de um processo de planejamento cuja lógica deve ser compreendida, apreendida e apropriada por todos integrantes da comunidade escolar<sup>62</sup>, principalmente, aquelas escolas que participam do Projeto EVCA. O PDPI é a consolidação de um planejamento coletivo aonde as escolas, ao final do processo, chegam a um conjunto de ações consolidadas em um Plano de Ação. Ele é também, o eixo norteador desse projeto, pois é a partir deste que muitas ações serão direcionadas, isso incluindo recursos, prioridades e objetivos a serem seguidos. O PDPI é explicitamente destacado na legislação, no caso, a Resolução 416/03 que trata das ações e objetivos do EVCA.

---

<sup>62</sup>Herdeira de uma teoria sociológica mais ampla, a comunidade escolar aqui se limita aos atores circunscritos no âmbito da escola como alunos, professores, todos os segmentos de funcionários e pais de alunos.

Para um melhor entendimento é por meio do PDPI que os participantes (a comunidade em geral) têm oportunidade de se envolverem com as demandas da escola e, a partir daí, integrarem o processo de planejamento. Lembramos que este instrumento só se aplica ao EVCA e outro Projeto, o Escolas-Referência (ER), por isso, requer um tratamento distinto. O PDPI é um plano abrangente envolvendo “toda” a comunidade escolar nas etapas de elaboração, implementação e, segundo a SEE, posteriormente, avaliação. Em outros termos, um “planejamento participativo”.

Nascido da necessidade de criar condições favoráveis de educabilidade e melhoria do desempenho escolar de crianças e jovens residentes em áreas periféricas de grande conflito social. Atormentados pelo fenômeno da violência, baixo desempenho escolar e da carência em usufruir espaços reconhecidos de lazer, esporte e cultura, dentre outros. O EVCA visa minimizar os efeitos dessa violência sobre a juventude a ela exposta, busca empoderar o jovem e aflorar o sentimento de pertença e responsabilidade como já explicitado em outros trechos.

Esta é uma ideia interessante, pois está vincula ao modelo de economia informal e autossustentável. Significa que o jovem tem que ser responsável pelo seu próprio destino. Daí o modelo de política que “ao invés de dar procura ensinar a pescar”...

Lembrando que o empoderamento não tem uma tradução de caráter universal, conforme afirma Gohn (2004a, p. 23),

tanto poderá estar referindo-se ao processo de mobilizações e práticas destinadas a promover e impulsionar grupos e comunidades – no sentido de seu crescimento, autonomia, melhora gradual e progressiva de suas vidas (material e como seres humanos dotados de uma visão crítica da realidade social); como poderá referir-se a ações destinadas a promover simplesmente pura integração dos excluídos, carentes e demandatários de bens elementares à sobrevivência, serviços públicos, atenção pessoal etc., em sistemas precários, que não contribuem para organizá-los – porque os atendem individualmente, numa ciranda interminável de projetos e ações sociais.

A diferenciação no entendimento da autora pode estar na orientação do projeto ou na instituição promotora do processo de intervenção social. Analisemos as variantes a seguir para tirar nossas conclusões.

O EVCA conta com outros componentes importantes cujos conceitos pertencimento, empoderamento, atuação social, valorização das experiências, visão afirmativa e

compromisso se apresentam em confluência com outros denominados, não menos importantes, “subprojetos<sup>63</sup>”, presentes nele e assim expostos:

**Projeto Aluno de Tempo Integral**, cujo objetivo está mais voltado para o Ensino Fundamental, tem por finalidade atender às necessidades educativas dos alunos visando ampliar as experiências artísticas, culturais e esportivas com a extensão do tempo de atendimento na escola em um segundo turno ou, conforme a SEE-MG, em outros espaços sociais. Sua implantação ocorreu no primeiro semestre de 2005 com atendimento de aproximadamente 6.300 alunos e constitui-se em uma estratégia para, aos poucos, tornar a escola estadual uma escola de tempo integral, nos argumentos de seus proponentes.

**Programa de Educação Afetivo-Sexual – PEAS**, nesse projeto o foco é o jovem como “fonte de soluções, de iniciativas, de compromisso e soluções para a sua comunidade” (*Ibid.*, p. 16). Busca-se com este projeto a valorização de algumas características imanescentes da juventude e imprescindível para a implementação de inovações. O seu objetivo é a promoção do desenvolvimento pessoal e social do adolescente, com ações de caráter educativo e participativo envolvendo temáticas como a efetividade, sexualidade e saúde reprodutiva concatenadas aos programas incrementados no estado referente à educação e saúde. Segundo a proposição do projeto, norteado em suas cartilhas, os temas relacionados à ética, cidadania, qualidade de vida e à ecologia humana podem ser facilmente abordados devido à proximidade com a educação afetivo-sexual. E assim, gerar “atitudes positivas que não se referem apenas à sexualidade, mas podem abranger diferentes compromissos, como cuidado com o meio ambiente, participação na vida comunitária e escolha de uma profissão” (MINAS GERAIS, 2005, p. 17).

**Projeto Abrindo Espaços** que objetiva a promoção da melhora da interação da relação entre escola-comunidade com orientação, semelhante a do PEAS, por uma visão afirmativa de juventude. A escola vista como espaço público, aberta à comunidade nos finais de semana visa à aproximação entre os jovens (alunos e não alunos) estimulados por atividades esportivas, artísticas, culturais, técnicas, intelectuais e de lazer abarcando as múltiplas dimensões do convívio humano. Nesse sentido, o projeto vai diretamente ao encontro do PEAS, cuja confluência está centrada na visão afirmativa da juventude potencializada com a abertura da escola aos sábados e domingos, propiciando assim, a

---

<sup>63</sup>Cabe aqui fazer uma observação que o EVCA incorpora outros projetos denominados estruturadores, como é o caso do Projeto Aluno de Tempo Integral, e que se imbricam devido à orientação de suas respectivas temáticas. Quando nos referimos aos subprojetos, implica que estes estejam contidos no EVCA ou que façam parte dele, e não de forma por se constituírem menos ou mais importantes numa escala de prioridades ou relevâncias.

integração com a comunidade. A intenção aqui é fazer que a escola se torne um bem comum e um instrumento de promoção e desenvolvimento da própria comunidade acentuando o sentimento de pertença, dentro dos moldes propostos pela UNESCO.

Instituído pela Resolução SEE nº 416 de junho de 2003, o Projeto EVCA de apoio às escolas em áreas de risco social, compreende sete artigos que estabelece ações e objetivos considerando a necessidade de:

- dar respostas afetivas e urgentes ao fenômeno crescente da violência que tem afetado parte das escolas públicas;
- implementar políticas diferenciadas destinadas a apoiar as escolas que atendem à parcela mais carente da população;
- promover o desenvolvimento pedagógico e institucional das escolas instaladas nas áreas de maior vulnerabilidade social;
- tornar a escola mais integrada à vida da comunidade a que serve, mais sintonizada com os seus anseios e características e melhor preparada para atender às suas demandas e expectativas;
- propiciar condições necessárias para que o processo educativo possa se realizar com maior proveito para os alunos e para todos que dele participam;
- tornar o ambiente escolar um espaço de convivência saudável baseada em relações de co-responsabilidade, de respeito e solidariedade e no compromisso comum de desenvolvimento de todos e da instituição (p. 1).

No relativo às escolas participantes, o EVCA desenvolveu-se em três etapas:

I- Escolas públicas da capital, primeira etapa, com 81 escolas participantes iniciada em 2003;

II- Escolas públicas da região metropolitana de BH, segunda etapa, com a integração de mais 78 escolas no segundo semestre de 2004;

III- Escolas públicas do interior do estado, terceira etapa, iniciada em 2006 na cidade de Uberaba<sup>64</sup> com 13 escolas participantes, e em seguida, estendeu para outras localidades do estado atingindo mais de 100 municípios.

Foi a partir de 2007 que o EVCA abrangeu a Superintendência Regional de Ensino (SRE) de Uberlândia quando o processo de indicação das escolas se desenvolveu. Em resposta ao ofício nº 746/07 enviado pela Subsecretaria de Informações e Tecnologias Educacionais solicitando o envio das escolas indicadas pela SRE local, as quais tivessem afinidades com as características seguintes:

- Localizadas em municípios mais populosos (mais de 80 mil habitantes);

---

<sup>64</sup>A Resolução SEE nº 766 de 25 de abril de 2006 instituiu o Comitê Coordenador das Ações do Programa EVCA na Superintendência Regional de Uberaba sinalizando a expansão do Programa para o interior do estado.

- Atendimento a demanda de alunos provenientes de áreas periféricas, de maior risco e vulnerabilidade social;
- Frequência de ocorrências tais como:
  - Danos ao patrimônio público escolar (arrombamentos, roubos, furtos, pichações, depredações e atos de vandalismo em geral);
  - Atos de violência física e ameaças envolvendo alunos, professores, diretores e outros servidores da escola;
  - Alunos portando armas e/ou drogas de qualquer natureza, no ambiente escolar;
- Desempenho insatisfatório nas avaliações sistêmicas.

Estas condicionalidades são praticamente as mesmas recomendadas pelo guia do programa AE proposto pela UNESCO. A partir destas características foram indicadas 20 escolas localizadas no município de Uberlândia e 3 no município de Araguari.

Um “descuido”, detectado por esta pesquisa, por parte da SEE e de seus interlocutores, está no desencontro das informações vinculadas sobre um número preciso de escolas participantes e de alunos beneficiários do projeto. Em notícias vinculadas no sítio eletrônico da Secretaria de Estado de Educação, nas informações disponibilizadas no portal do EVCA ou na literatura produzida pelos responsáveis na condução da política educacional o número de escolas participantes e de alunos atendidos sofre com algumas variações<sup>65</sup>.

Outro ponto importante observado na mesma Resolução que instituiu o EVCA diz ser imperioso que a escola participante elabore e apresente junto a SEE um Plano de Desenvolvimento Pedagógico e Institucional – PDPI, reproduzido a seguir em três parágrafos.

§ 1º - O Plano de Desenvolvimento Pedagógico e Institucional – PDPI, previsto no Projeto, deverá ser elaborado pela escola com ampla participação da comunidade, aprovado pelo Colegiado Escolar e homologado pela SEE.

---

<sup>65</sup>No Centro de Referência Virtual do Professor – CRV, consta 503 escolas e 480 mil alunos atendidos na página de apresentação do Projeto, já na página correspondente a implementação, o número que aparece de escolas atendidas é de 504. No portal do Governo de Minas Gerais, o número é de 503 para as escolas atendidas e 456.745 para alunos atendidos. Em outra publicação, Filocre (2009), Secretário-adjunto de Estado de Educação de Minas Gerais no período de 2003 a 2010, diz que o Projeto abrange 504 escolas e 650 mil alunos. O nosso interesse quanto a isso se deve quando ao procurar por informações, repetidas vezes, que nos ajudassem a subsidiar esta pesquisa os responsáveis pelo Projeto, via email (ver anexo I – o EVCA possui uma equipe que responde diretamente as escolas através do endereço eletrônico: [escolaviva@educacao.mg.gov.br](mailto:escolaviva@educacao.mg.gov.br) fizemos contato em 10/01/11, 25/01/2011 e 04/02/11 e só obtivemos a resposta em 17/02/11, conforme o anexo sugerido. Outra fonte procurada foi a SRE de Uberlândia no início do ano letivo de 2011 e também não obtivemos sucesso), nos informaram que “todos” os dados relativos ao EVCA estavam disponíveis no *site da Educação*. Pelo constatado, parece haver certo descuido com relação as informações disponibilizadas e o uso feito por seus agentes. Também cientes de que o número de matrículas é um número que sofre alteração ao longo do ano e os dados apresentados considera a realidade referente aos anos de 2009 e 2010 por isso nos assusta tamanha divergência.

§ 2º - O PDPI deverá conter um plano de abertura da escola em finais de semana e em períodos de férias, para a interação com a comunidade e explicitar as parcerias que ajudam a viabilizar e sustentar o seu plano de desenvolvimento pedagógico e institucional.

§ 3º - A SEE implantará um sistema de apóio às escolas para a elaboração e implementação do seu PDPI.

O PDPI, de acordo com a SEE, é instrumento fundamental para que as escolas participantes do EVCA tenham acesso aos recursos e formas de atendimento que estarão sendo disponibilizados. Além de chamar atenção das escolas para colaborarem “compreendendo que planejar significa, sobretudo, discutir e estabelecer prioridades e os recursos necessários dentro dos limites *possíveis* à gestão ética das finanças públicas” (MINAS GERAIS, 2007, p. 7, *grifo nosso*).

Nesses moldes, a escola deve internalizar as atitudes elaboradas na construção do PDPI (planejamento participativo) e tornar-se um “organismo vivo” alimentado por seus agentes que a orbitam no enfrentamento das múltiplas demandas que se apresentam.

A escola nunca morrerá, nunca se tornará ultrapassada se todos aqueles que a alimentam permanecerem interligados, dispostos a trabalhar em cooperação e conectados à realidade externa, prontos para enfrentar os desafios que se apresentarem ao longo da sua história (*Ibid.*, p. 7).

O PDPI é importante na definição e priorização das necessidades da escola, diz o *Caderno de Orientações do PDPI*; ele é o elemento que permite a intervenção na sua realidade com a possibilidade de transformá-la. Mas nunca sem desconsiderar a racionalização dos recursos, tendo em vista levar em conta a disponibilidade dos recursos internos, da escola, “os recursos externos, localizados na comunidade, principalmente sob a forma de parcerias, assim como as fontes de recursos advindas da Secretaria e disponibilizadas especialmente para os Projetos EVCA e Escolas-Referência” (MINAS GERAIS, 2007, p. 9).

Trabalhar para a escola significa cooperar, participar na execução de tarefas, ser parceiro da escola sem extrapolar os limites dessa participação. Por falar em parcerias, o EVCA possui uma rede razoável delas. Nas informações disponibilizadas é fácil localizá-las e acessá-las no próprio sítio da SEE-MG<sup>66</sup>.

- Projeto Amigos da Escola
- Centro Mineiro de Referência em Resíduos – CMRR

<sup>66</sup>Acesse: <http://crv.educacao.mg.gov.br>.



- Instituto Faça Parte - Instituto Brasil Solidário
- Programa Fica Vivo
- Instituto Cultural Brasil Estados Unidos - ICBEU
- Fundação Mapfre
- Ministério Público de Minas Gerais – MPMG
- Plug Minas – Centro de Formação e Experimentação Digital
- Polícia Militar de Minas Gerais<sup>67</sup> - Patrulha Escolar e Proerd
- TIM – Operadora de Telefonia

No âmbito das escolas compreendidas pelo EVCA, o PDPI (planejamento participativo), compulsório para as escolas que participam do projeto, não pode ser desconsiderado na sua característica que contempla elementos presentes em uma grande “parceria” (cooperação, doação, voluntarismo). Isto é, teoricamente, há espaço para atuação de “todos” os segmentos constituintes da comunidade escolar (pais, alunos, profissionais da escola) nesse processo de planejamento e, de acordo com o posicionamento da SEE, é oportunidade única para interação com os problemas enfrentados pela a escola.

À frente da SEE no período de 2003 a 2010, Vanessa Guimarães, em documentos que trata da política educacional no primeiro quadriênio da sua gestão (2003-2006), afirmou não medir esforços para alcançar os objetivos que garantam o sucesso dessa política educacional.

Contudo, sem a *contrapartida da comunidade*, no intuito de contribuir também para a melhoria da qualidade do ensino oferecido aos alunos, nada será alcançado, ou seja, é na esfera local que a elaboração do PDPI e dos projetos de melhoria da escola acontecerão (MINAS GERAIS, 2007, p. 10, *grifo nosso*).

---

<sup>67</sup>Dentre estas parcerias, a Polícia Militar se constitui um importante aliado do EVCA desde a sua implantação. “Uma parceria da SEE com a PM possibilitou a compra de dezessete patrulhas, que fazem ronda periódica nas escolas da capital”, notícia vinculada na imprensa em janeiro de 2005 sobre o respectivo Projeto demonstrando a necessidade dessa estreita relação. Tendo em vista, que um dos objetivos propostos para o EVCA é a diminuição dos índices de violência seja, contra o patrimônio ou contra as pessoas. *Escolas estaduais recebem alunos em período de férias*. Secretaria de Estado de Educação 05/01/2005. Disponível em:< <https://www.educacao.mg.gov.br/component/content/article/108/1143-escolas-estaduais-recebem-alunos-no-periodo-de-ferias> >. Acesso em: 12 de abril de 2009.

No Portal do Governo de Minas Gerais que destaca suas principais ações, e nele EVCA, aparece o seguinte trecho: “Para auxiliar o trabalho da Polícia Militar de Minas Gerais, a Secretaria de Educação doou 22 carros para a segurança escolar, uma viatura para cada Companhia de Polícia da Capital”. São informações que nos ajudam a pensar a complexidade do universo das políticas públicas sociais e, neste caso, a emblemática parceria, soa como transferência de recursos para outras áreas de responsabilidade do próprio governo. *Escola Viva, Comunidade Ativa*. Portal do Governo de Minas Gerais. Disponível em:< <http://www.mg.gov.br/governomg/portal/c/governomg/governo/acoes-do-governo/5807-educacao/61455-escola-viva-comunidade-ativa/5794/5040> >. Acesso em 23 de maio de 2011.

É preciso que a comunidade se disponha a colaborar no enfrentamento dos problemas vividos pela escola, desde a carência de recursos como também no desenvolvimento de ações que minimizem os efeitos da baixa “qualidade” do ensino. Nesse cenário, lembrando das palavras de Wolfensohn, proferidas por Kliksberg (2001, p. 34), “a sociedade civil pode dar contribuições de grande valor aos problemas sociais”; no PDPI a expressão “contrapartida da comunidade” aparece como sinônimo de participação no “fazer coisas” e “prestar serviço” para a escola. Pois, não basta somente planejar e definir prioridades, é necessário entender que elas nunca podem ultrapassar os “limites possíveis das finanças públicas”, caso ocorra, não poderá ser arcada.

O apelo cooperativo presente em quase toda a extensão do PDPI nos reporta a ideia de um capital social no “auxílio” as políticas públicas. Nas palavras de Kliksberg (2001, p. 117), “o capital social desempenha um papel importante ao estimular a solidariedade e superar falhas do mercado através de ações coletivas e uso comunitário de recursos”.

O problema maior é quando esse capital social é intencionalmente cooptado pelos agentes condutores das políticas públicas, que se apropriam do discurso da participação visando a cooperação, a solidariedade e a responsabilidade social daqueles que deveriam ser amparados pelas mesmas políticas.

#### **4.2.1 PDPI: elaboração de uma proposta coletiva**

O *Caderno de Orientações* sobre o PDPI, “canal participativo” no EVCA, traz toda uma metodologia a ser seguida com orientações para leitura interativa; textos que explicitam os fundamentos teóricos e até um exemplo pronto de Plano de Ação (ver anexo II). Tudo para garantir que ao final da elaboração do documento o mesmo seja redigido de forma clara, consistente, simples e coerente com a política educacional proposta pelo estado de MG; é o que expressa a pauta de uma das reuniões de pólos sobre a apresentação do EVCA e certa preocupação com a dirigibilidade das ações.

Considerado como uma espécie de espaço destinado à participação no EVCA, o PDPI é um instrumento que procura “disciplinar” o trabalho dos envolvidos no processo de planejamento na esfera local a fim de evitar que os mesmos se “equivoquem” ou extrapolem os limites contidos na política educacional propugnada no estado. Decorrendo disso, certo engessamento das ações dos envolvidos no processo. Queremos denunciar a existência de

procedimentos e roteiros com objetivos contingentes para evitar excessos de demandas que porventura não estejam alinhadas com o pensamento da SEE.

Justificando estes argumentos, a SEE diz que as orientações estão relacionadas com a facilitação no trabalho realizado na esfera local.

Para efeito de conhecimento, a proposta para a elaboração do PDPI compreende inicialmente quatro fases assim estruturadas:

Fase 1: Desenvolvimento de marcos referenciais;

Fase 2: Diagnóstico;

Fase 3: Definição e priorização de necessidades;

Fase 4: Elaboração de um plano de ação.

A primeira fase é constituída por quatro marcos: o referencial; o situacional, o doutrinal e o operativo. O marco referencial compreende situar a escola no âmbito do mundo atual, enquanto o marco situacional encontra-se nas contradições e problemas desse mundo. Já o marco doutrinal é regido pelos princípios da ética e valores que privilegiam a vida e o bem estar de todos e, por fim, o marco operativo que atua “no âmbito da educação como prática social que busca as transformações no mundo e nos cidadãos”. Destacamos que a proposta de planejamento que contempla estes marcos tem como base as obras do pedagogo Danilo Gandin<sup>68</sup> com algumas adaptações<sup>69</sup>.

A segunda fase, a diagnóstica, visa a construção de uma visão crítica da própria escola pelos participantes do processo e a tomada de consciência por parte da escola, explicitada em suas possibilidades e limitações. A partir do momento em que as necessidades de intervenção são apontadas para a sua transformação, a programação inclui a definição de uma série de ações para a diminuição da distância entre o real (o que somos) e o ideal (o que desejamos ser), de forma a se chegar aos resultados estabelecidos como desejáveis. Com a identificação do problema, passa-se à elaboração de objetivos (entendidos como ações que a comunidade escolar se comprometeu a realizar), definição de prazos, responsáveis e demais instruções de execução.

A fase terceira, de definição e priorização das necessidades, visa identificar as necessidades da escola, os elementos que lhe permitem intervir na sua realidade de maneira a

---

<sup>68</sup>GANDIN (1991). (1994) e (1999).

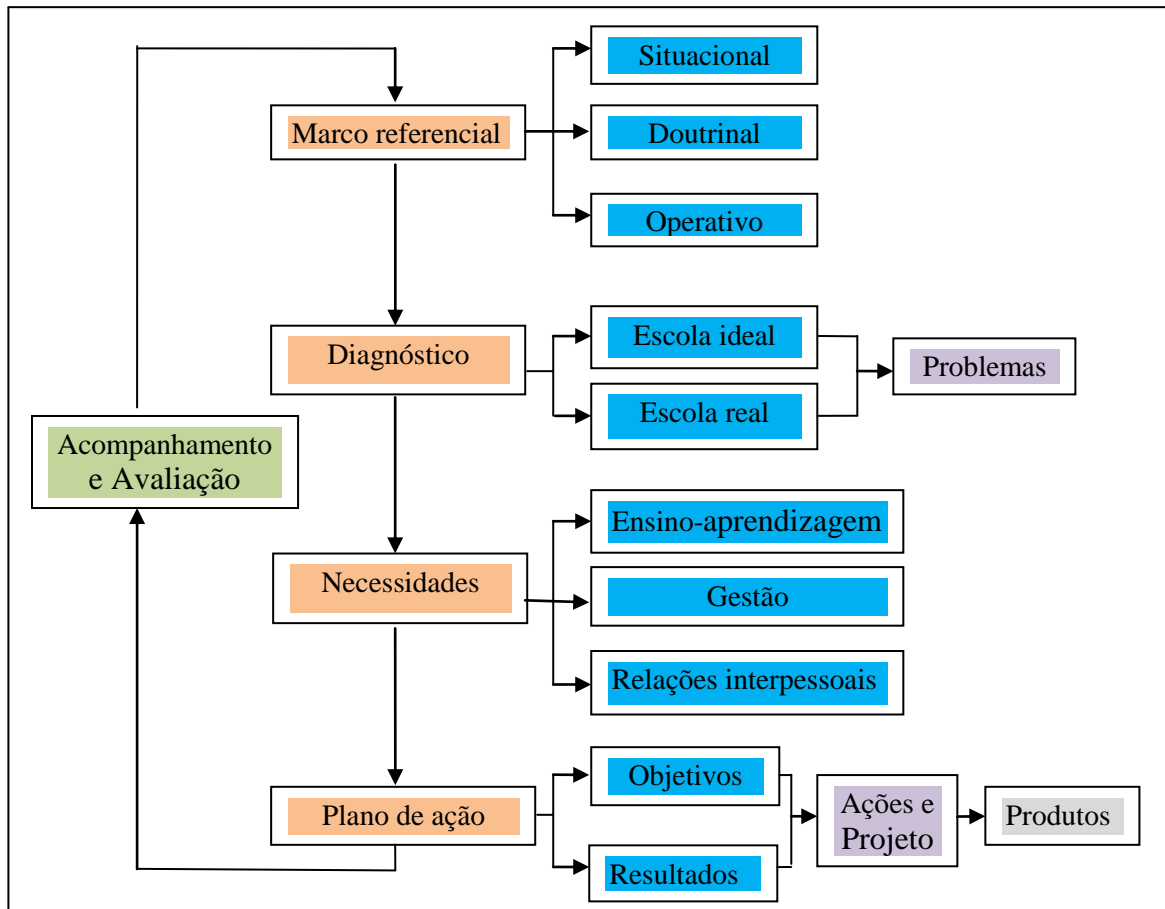
<sup>69</sup>O modelo proposto por Gandin para o planejamento global das escolas se divide em três partes; marco referencial; diagnóstico; programação. Para os proponentes da SEE sobre o PDPI a ser desenvolvido nas escolas do EVCA, a adaptação visa dar maior ênfase ao momento de identificação de necessidades decorrentes do diagnóstico. Dessa maneira a estrutura do PDPI se constitui em quatro partes: marco referencial; diagnóstico; identificação de necessidades e definição de prioridades; programação ou plano de ação.

transformá-la na “direção desejada”. Problemas relacionados à prática pedagógica, por exemplo, a escola poderá apontar as necessidades específicas que abrangem: formação profissional, revisão curricular, de incremento à comunicação que deverão ser discutidas, consensualmente, para estabelecimento de uma ordem de priorização de maior ou menor influência na transformação desejada na escola, sempre considerando os “objetivos institucionais”.

E por fim, a quarta fase que compreende a elaboração de um plano de ação que permitirá à escola definir e planejar as ações e os projetos necessários ou específicos ao alcance de seus objetivos. O que deverá ser feito, o destinatário dessa ação, as condições de sua realização para obter os resultados esperados. As ações ou projetos específicos poderão incidir sobre aspectos de natureza administrativa e pedagógica, conforme as necessidades, podendo dar origem a um produto planejado que representa o trabalho realizado, mais adiante comentado.

A Figura 1, a seguir, representa o esquema completo para a elaboração do PDPI:

**Figura 1**  
Esquema de elaboração do PDPI



**Fonte:** *Caderno de Orientações para elaboração do PDPI*

Não podemos desconsiderar as vantagens da elaboração do PDPI na escola e o seu caráter participativo ao estimular e fomentar o envolvimento de todas as instâncias componentes da comunidade escolar (pais, professores, funcionários da escola, diretores e alunos), porém, nos manuais e cartilhas elaboradas pela SEE-MG, pretende-se buscar um modelo ideal previamente elaborado com passos a serem seguidos. O *Caderno de Orientações* traz no seu final um exemplo, já mencionado anteriormente, de Plano de Ação finalizado que tem o intuito de subsidiar cada escola a desenvolver seu Plano de Ação com base ou levando-se em conta a “mesma estrutura” a ser seguida.

A operacionalização do PDPI se dá em três esferas:

- Esfera central: responsável pelas equipes envolvidas no processo de elaboração compostas por representantes da SEE;
- Esfera regional: composta por representantes da Superintendência Regional de Ensino, cujo papel está em fazer a ponte entre a esfera central e local e, portanto, seus “integrantes deverão conhecer profundamente o Projeto”;
- Esfera local: composta pela escola e comunidade escolar.

Nas orientações para “leituras interativas”, há, insistentemente, a preocupação de explicitar na esfera local as vantagens das práticas coletivas concernente ao universo escolar e o papel desempenhado pelos educadores no modelo proposto.

Se até agora trabalhamos de forma solitária e setORIZADA, nos relacionamos de forma verticalizada e fragmentada, vamos ter que aprender a atuar coletivamente, a nos relacionarmos solidária e cooperativamente, num clima de co-responsabilidade. Se enfatizarmos as nossas “especialidades” e as trabalharmos isoladamente, vamos ter que redimensioná-las como meios para alcançar os objetivos maiores da educação e deslocar a ênfase para o nosso papel de educadores (MINAS GERAIS, 2007, p. 26, *grifo do documento*).

A SEE deixa claro que a participação efetiva da comunidade escolar “em todo processo de trabalho, desde a elaboração do plano à sua execução e avaliação” (*Ibid.*, p. 46), é condição *sine qua non* para o sucesso dessa proposta. Conclama a comunidade a participar do planejamento que deve estar voltado para a “concretização de uma visão política” (*Ibid.*, p. 47), diferentemente do tecnicismo presente no planejamento educacional nos anos de 1970,

segundo os argumentos apresentados em um dos textos<sup>70</sup> de fundamentação contido no *Caderno de Orientações* do PDPI. Mais adiante acrescenta o seguinte:

Essa nova visão de planejamento, devido ao seu caráter ético, introduz outros conceitos no processo de planejar, como consciência e intencionalidade, participação e responsabilidade, em lugar daqueles próprios da visão anterior - racionalidade, produtividade, eficiência, eficácia (MINAS GERAIS, 2007, p. 48).

A alegação presente na ideia anterior nos dá a exata dimensão da encruzilhada na qual se encontra muitas de nossas políticas públicas contemporâneas. O apelo participativo responsável em detrimento daquele que primava, desenfreadamente, pela eficácia e a eficiência somente. *A mea culpa* do BM e de outros organismos externos, concernente aos erros cometidos no passado por não terem dado a devida atenção aos problemas sociais, parece aqui bem evidentes. Destacamos que o PDPI indica também essa mudança de postura quando insere a participação no seu discurso e abre as portas para a entrada de outros conceitos atrelados a este “tipo” de participação. Conceitos discutidos no terceiro capítulo deste trabalho como é o caso do capital social e seus elementos constitutivos. Surge a figura do ator social empoderado pela responsabilidade de modificar o seu entorno social agindo intencionalmente e com responsabilidades.

Parece haver um esforço dos proponentes do EVCA por meio do PDPI, em “legitimar” a participação vinculada à responsabilidade, conduzidos por etapas a serem percorridas, literatura direcionada para as respostas e perguntas sugeridas. Na tese de doutorado de Rezende (2007, p. 114), a respeito da política educacional desenvolvida para o Ensino Médio no estado de Minas Gerais no mesmo período, a autora destaca sobre o PDPI das Escolas-Referência, que a SEE-MG “traçou um roteiro de orientações a serem seguidos pelas escolas, com planejamento previsto para que as escolas se ‘guiassem’ conforme os ‘moldes’ propostos, monitorados e acompanhados pelas SRE’s, por meio de seus técnicos” (*grifos do autor*).

Por mais democrático e participativo, o PDPI, sofre críticas tangentes ao seu dirigismo e preocupação em chegar a um modelo de acordo com os moldes previstos pela SEE. Nesse

---

<sup>70</sup>São utilizados quatro textos de fundamentação teórica: o texto 1, tem como fonte a Fundação de Ensino de Contagem (FUNEC) – Equipe de Assessoria Pedagógica; o texto 2 e 3 é de competência de Marinez Murta; o texto 4, Cadernos da escola Cidadã – Equipe técnica do Instituto Paulo Freire (IPF).

Texto 1: Projeto educacional da escola: uma construção coletiva;

Texto 2: Planejamento, plano, projeto: desfazendo equívocos conceituais;

Texto 3: planejamento participativo na escola: uma metodologia para a elaboração do PDPI;

Texto 4: papel do planejamento na construção do projeto político pedagógico da escola.

processo, a participação dá indicativos de estar sendo “vigiada” ou “educada” para um determinado fim.

Outro ponto que nos chamou a atenção é que o “mesmo modelo”, *Caderno de Orientações para elaboração do PDPI*, é aplicado em dois Projetos totalmente distintos situados em vértices opostos da política educacional. O EVCA, projeto voltado para escolas que se encontram em áreas periféricas e cercado por incontínuas sociais, cujo foco é a melhoria das condições de educabilidade provenientes da violência a que são submetidos os jovens destas localidades e, conseqüentemente, o baixo desempenho escolar e o ER, projeto destinado à construção de uma escola pública de excelência para “todos” e para isso foram escolhidas as maiores, melhores e mais tradicionais escolas do estado para irradiar sua influência.

Por melhor que sejam as intenções na construção de um projeto pedagógico, é um tanto contraditório que os mesmos, com raízes e objetivos antagônicos possam compartilhar uma base metodológica, teórica e prática de elaboração seguindo um mesmo roteiro de perguntas e respostas esperadas.

Segundo Rezende (2007), Corrêa (2007) e Fundação João Pinheiro<sup>71</sup> (2006), sobre o ponto nevrálgico dos Projetos EVCA e ER, o PDPI como mecanismo de participação é uma oportunidade única para a escola conhecer seus problemas, sua realidade e, sobretudo, propor soluções a partir da instância coletiva. No entanto, há na escola, certa carência de tais práticas ou organização de tempos e espaços para que se desenvolva. Há relatos<sup>72</sup> de elaboração do PDPI sem a participação de toda a comunidade escolar, como também de que muitas ações propostas pela escola não saem do papel, não se efetivam.

Outro problema também detectado por Rezende (2007), além da falta de participação de alguns segmentos da comunidade escolar, foi a natureza do trabalho dos profissionais da escola envolvidos na elaboração do PDPI que não entendiam ser “voluntário” como presume o documento. A participação por parte dos profissionais da escola soava de forma um tanto quanto compulsória, conclui a autora.

---

<sup>71</sup>A Fundação João Pinheiro, órgão oficial de estatística de Minas Gerais, é uma instituição pública vinculada à Secretaria de Estado Planejamento e Gestão. Atua nas áreas de ensino e pesquisa em administração pública, avaliação de políticas públicas e na produção de indicadores estatísticos, econômicos, demográficos e sociais. A FJP presta serviços aos governos estaduais e federal, prefeituras, câmaras municipais, organismos nacionais e internacionais, universidades, empresas privadas e entidades representativas de diversos segmentos sociais. Disponível em: < <http://www.fjp.gov.br/> >. Acesso em: 25 de maio de 2011.

<sup>72</sup>Cf. Fundação João Pinheiro (2006).

Talvez este ponto seja justificável devido às pessoas se sentirem responsabilizadas sem que se oferecesse, por parte da ação governamental, nenhuma contrapartida. Visto que a maior participação na construção do PDPI ficou mesmo a cargo dos profissionais da escola, professores, supervisoras, merendeiras, auxiliares de secretaria, vice-diretores e diretores, e pouco envolvimento da comunidade externa como pais e alunos, este último com pouca participação (REZENDE, 2007).

O PDPI parece ser um documento elaborado no marco da escola e em torno dos seus objetivos específicos, o que exige dos seus agentes respostas rápidas e concretas “exequíveis dentro de um determinado período de tempo, nas condições existentes e com os recursos disponíveis” (MINAS GERAIS, 2007, 55). Parece haver um afã em resolver os problemas pedagógicos existentes na escola como se esses não tivessem vínculo com as determinações mais amplas limitando-se às práticas e aos resultados esperados.

Na definição dos resultados esperados, projeta-se um “produto” elaborado no plano de ação que vai desde um serviço prestado, uma tarefa concluída, um equipamento instalado, uma construção realizada, ou até, um curso de capacitação organizado ou uma pesquisa realizada. São exemplos nos quais confluem as instâncias administrativas e pedagógicas e visam a melhoria do desempenho, do aumento da eficiência e, principalmente, mudanças de atitudes e comportamentos.

Dada a especificidade do Projeto EVCA concernente a vulnerabilidade social e a carência de condições básicas de educabilidade no qual está centrado o seu foco, até que ponto o PDPI, nas condições acima elencadas, será capaz de instigar as mudanças de atitudes e comportamento na direção de um resultado esperado? Qual a contribuição dos seus agentes (atores ou autores) na elaboração de um “produto” final que esteja concatenado com os anseios de uma parcela da população que se encontram à margem dos problemas da escola?

### **4.3 Operacionalização do Projeto Abrindo Espaços no EVCA**

O Projeto Abrindo Espaços (PAE) é uma estratégia que tem por finalidade aproximar a comunidade da escola ou a escola da comunidade. Já adiantamos anteriormente que se trata da materialização do silogismo entre a escola, o jovem e a comunidade. Para que isso ocorra, é preciso que se fomente relações de responsabilidade, cooperação, respeito, sociabilidade que incluam cuidados com a coletividade.



O PAE, a partir de 2004, foi implantado de forma mais expressiva e estruturada em Minas Gerais, com o preceito de carregar com ele as experiências bem sucedidas em vários estados sobre a temática da violência e da vulnerabilidade social sob os olhares da UNESCO. Na concepção da SEE-MG o projeto visa a ampliação dos espaços de atuação do jovem e sua maior permanência no ambiente escolar ao instigar nele, atitudes de colaboração, coordenação e participação proporcionada com a abertura das escolas nos finais de semana, elo fundamental na constituição do protagonismo juvenil (MINAS GERAIS, 2005a).

Nos direcionamentos apontados pela SEE-MG, por meio do documento Minas Gerais (2005a), há a explícita preocupação por parte da UNESCO, com relação ao tema ligado à violência que acomete os jovens localizados nas zonas de exclusão social, mais precisamente nas periferias, que evidenciam, a partir de estudos em outras localidades, o sucesso dessa proposta defensora de uma maior interação entre as diferentes esferas (escola, jovem comunidade).

O PAE é um componente importante do EVCA e por isso é bom saber um pouco mais sobre ele e seus objetivos, que incluem:

promover melhorias na qualidade das interações escola comunidade orientadas por uma visão afirmativa da juventude e uma concepção de escola aberta e integrada com a comunidade, ampliando as oportunidades de novas experiências aos finais de semana e apoiar a escola na elaboração de seu plano de abertura aos finais de semana, incentivando o protagonismo juvenil e melhorando a qualidade das interações entre escola e comunidade, com reflexos positivos no processo educativo (MINAS GERAIS, 2005a, p.15).

A SEE espera dessa forma, com a implantação do projeto, que as escolas sejam transformadas em espaço de convivência, de educação não-formal e bem-comum na comunidade; que traga mudanças positivas na relação juventude-escola; que torne as escolas preparadas para atender às demandas educativas e socioculturais da comunidade ocasionando mudanças positivas nas relações entre os atores; que incentive a gestão participativa e democrática; que a escola e a comunidade adotem uma nova postura frente às demandas da sociedade contemporânea (MINAS GERAIS, 2005a). Quanto a este último objetivo, é bastante semelhante às recomendações do PDPI, que imputa à escola e à comunidade, a responsabilidade de se adequarem as demandas da sociedade atual e colocando as eventuais soluções nas mãos daqueles que, teoricamente, deveriam ser ajudados. Aparece aqui o hiato deixado pela não atuação do Estado e sua isenção diante das demandas da população menos privilegiada social e economicamente falando.

Para melhor compreensão, o EVCA se recorre de uma institucionalidade<sup>73</sup> que melhor oriente e discrimine as formas de atuação dos atores envolvidos. Diferente de outros estados que contêm este tipo de programa nos moldes da UNESCO, há uma sistemática legislação que orienta a participação voluntária, dos oficinairos, atuação de estudantes universitários fomentada por incentivos e bolsas de atuação da própria comunidade escolar. No EVCA, porém, as orientações se resumem numa única resolução, a 416/03, que vagamente orienta essa atuação por meio do PDPI o que, no nosso entendimento, pode ser insuficiente.

Logo, o PAE como subprojeto do EVCA, sofre com essa falta de institucionalidade já que o seu eixo norteador está na proposta de abertura da escola nos finais de semana e em período de férias escolares, no trabalho voluntário e no envolvimento da comunidade na solução dos problemas da escola.

Para dar conta das questões acima relacionadas, no que concerne aos resultados esperados, o PAE se divide em eixos norteadores decompostos assim: escola aberta à comunidade; uma visão afirmativa de juventude; integração com a comunidade; educação para a vida e cultura de paz. Decorre disso que o projeto abrange dimensões múltiplas do entendimento humano perpassando pelos interesses afetivos, artísticos, artesanais, técnicos, intelectuais e culturais.

Segundo seus propositores, o EVCA surgiu da necessidade de encontrar respostas adequadas para o fenômeno da violência tanto contra o patrimônio quanto contra as pessoas. A proposta desenvolvida para a solução dessa problemática balizada pela UNESCO, por meio do PAE, consiste na abertura da escola nos finais de semana (sábados e domingos) ao beneficiar a criação de vínculo entre a escola e a comunidade localizada no seu entorno. Para isso, são desenvolvidas várias atividades em diferentes eixos: esportivas, pedagógicas, culturais, técnicas e de lazer realizadas sob forma de oficinas.

---

<sup>73</sup>Ao visitar o site (<http://escoladafamilia.fde.sp.gov.br/v2/Subpages/sobre.html>) do Programa “Escola da Família” em São Paulo, programa cuja proposta se assenta no modelo propugnado pela UNESCO no que tange ao problema da violência e vulnerabilidade social, fica bem nítido que o Projeto mineiro não passa de um arremedo da política desenvolvida naquele estado, pelo menos com relação a proposta da UNESCO. Em São Paulo, diferentemente de Minas Gerais, há uma farta legislação sobre como se efetiva as parcerias, a “contratação” de oficinairos e a distribuição de bolsas universitárias que visam às atividades nos finais de semana nas escolas, o número exato das escolas atendidas, número de voluntários cadastrados e atuando. No organograma do Projeto Escola da Família aparece toda uma estrutura bem montada e organizada com papéis bem definidos de professores e voluntários. Outro aspecto observado é a disponibilidade de informações com relação ao PEF. No site do programa é disponibilizada toda a legislação, acompanhamento das oficinas com número e frequência dos participantes. Diferentemente do site do EVCA com informações fragmentadas, desatualizadas e, principalmente, informações que desafiam a inteligência do visitante ao resumir os resultados em imagens de antes e de depois da implantação dos “encorpados” projetos. É mais panfletário do que informativo para não falar, enigmático. Sobre estes programas e sua organização, ver Abramovay (2001); (2002) e Bendrath (2010).

São exemplos de oficinas recomendadas ou sugeridas pelo PAE: alfabetização, artesanato, cinema, contação de histórias, culinária, cursos técnicos, esporte, horta e jardinagem, informática, jogos e brincadeiras, música, preparação para o vestibular e teatro.

Considerando que, implícitos a estes tipos de oficinas, estão alguns objetivos requeridos pelo uso do capital social e seus elementos constitutivos, segundo Rattner (2003, p. 5), “o fortalecimento e a mobilização das culturas tradicionais podem exercer um papel importante nas políticas e projetos que visem a superação do estado de pobreza e a integração de populações marginalizadas e excluídas”. Explorando os estudos de Kliksberg (2001), o autor acredita que elementos trazidos da cultura e da tradição, próprios de muitas comunidades marginalizadas, podem ser considerados importantes componentes do capital social e também auxílio na reconstrução de identidades coletivas. Exemplifica Rattner (2003, p. 5), que “o resgate de padrões tradicionais na preparação de alimentos, elaboração de produtos de artesanatos, cantos e danças pode funcionar como elemento-chave na reconstrução de identidade coletiva e de capital social”.

Conforme registra o *Abrindo Espaços: guia passo a passo para a implantação do Programa Abrindo Espaços: educação e cultura para a paz* (UNESCO, 2008), é importante que as oficinas e as ações desenvolvidas na escola contemplem as demandas locais e ao mesmo tempo atendam aos “princípios” do programa. Dessa maneira, devem ser observados, o protagonismo juvenil, a inclusão social, a participação familiar, a qualidade de vida, o bem-estar pessoal e social, a integração família-escola e escola-comunidade. Através destes eixos podemos compreender mais facilmente algumas sugestões de oficinas recomendadas pelo PAE.

Para a operacionalização de fato do PAE no EVCA, a SEE recomenda alguns procedimentos importantes como:

**1 - Divulgação do projeto na escola e na comunidade** - discutir e divulgar a proposta de funcionamento do PAE na escola e com as comunidades do entorno;

**2 - Definição das oficinas** - a escola deve identificar as demandas dos alunos e da comunidade bem como os instrutores voluntários responsáveis, que deverão assinar um termo de adesão ao trabalho voluntário. Não há contratação de oficinairos para o projeto. A SEE recomenda que o diretor inscreva a escola e o voluntário no site do [www.facaparte.org.br](http://www.facaparte.org.br) ou no site do <http://amigosdaescola.globo.com>. E lembra que é necessário definir as intenções educativas das oficinas oferecidas pelos voluntários;

**3 - Inscrição dos interessados** - é importante que a escola tenha um registro dos envolvidos nas oficinas, definindo-se um perfil para os participantes;

**4 - Definição das formas de acompanhamento** - a frequência dos inscritos deve ser registrada; importante para a avaliação do projeto;

**5 - Definição das formas de avaliação** - através de reuniões da escola com os instrutores e voluntários, serão avaliadas as oficinas oferecidas, levando-se em conta o interesse e a participação dos inscritos, a adequação das propostas e materiais e também a possibilidade de manutenção ou ampliação das mesmas; a escola deve propor uma avaliação com o colegiado para identificar os alcances do projeto e definição de formas de continuidade.

O Ofício Circular nº 264/2008, cujo assunto é exatamente as orientações referentes ao PAE enviado pela equipe<sup>74</sup> do projeto EVCA aos diretores de escola da SRE de Uberlândia na data da sua implantação, adverte para o envio correto dos planos de ação devem conter: número mínimo de (1) uma oficina e máximo de (6) seis; tipo de oficina; dia e horário de funcionamento; número de participantes e faixa etária abrangida; período de execução; justificativas e listagem de material de consumo necessário. Além disso, sugestões de oficinas, relacionadas anteriormente, e sugestão para a organização do plano de ação da escola conforme anexos III, IV, V e VI que também inclui o plano de ação do instrutor voluntário.

O Projeto EVCA é emblemático tangente na sua operacionalização. Deixa uma lacuna concernente à atuação dos voluntários e/ou oficineiros, denominação dada na literatura especializada da UNESCO sobre o assunto, deixados de fora na legislação educacional do Estado. O EVCA transita entre dois mundos diferentes na política pública, advoga uma proposta centrada na participação dos sujeitos, na diminuição das desigualdades regionais e sociais, na solidariedade e na colaboração social, ou seja, na “ênfase nas pessoas”, em contraste, ao mundo dos benefícios da gestão, na centralidade das ações, das avaliações e dos “resultados esperados”.

O EVCA se recente de uma institucionalidade que reforce os benefícios da sua proposta. Deixa que os sujeitos se autorresponsabilizem por suas mazelas. O PDPI insinua que as soluções estão nas mãos da escola e da comunidade escolar, espera-se que os profissionais da educação assumam sua parte voluntária nesse processo juntamente com alguns membros da comunidade, dispostos, dentro de seus limites e possibilidades, à execução de tarefas que minimizem os efeitos das suas carências e, em contrapartida, auxiliem na melhoria dos índices de aprendizagem.

A abertura das escolas nos finais de semana é objeto do parágrafo 2º da resolução 416/03 que institui o EVCA, deixa a cargo da escola, por meio do PDPI, as atividades a serem

---

<sup>74</sup>Equipe composta pela consultora do projeto EVCA Mabel Faleiro e a gerente do projeto Maria Cristina Pinheiro de Pinho Machado.

desenvolvidas aos sábados e domingos como também no período de férias escolares, as parcerias, as oficinas e a operacionalidade do projeto. Observa-se que o EVCA tem uma agenda bastante “carregada”, pois objetiva dar respostas efetivas e urgentes ao fenômeno que assola grande parte das escolas públicas, visa a promoção e o desenvolvimento pedagógico e institucional das escolas e que o processo educativo seja mais proveitoso, além de tornar o ambiente escolar espaço de convivência saudável alicerçado em relações de respeito, solidariedade e, sobretudo de co-responsabilidade.

Nesse sentido, até que ponto o EVCA tem cumprido seus objetivos? As escolas têm rezado na sua cartilha, ou melhor, a elaboração do PDPI é suficiente<sup>75</sup> para que a escola se autossustente, com relação ao envolvimento da comunidade e de seus agentes para o sucesso da proposta?

Subentendidas a estes questionamentos estão as múltiplas faces que adornam a participação aludida ao longo deste trabalho, vista, às vezes, como uma participação política ou social e, em outras, de forma instrumental ou executiva. O PDPI, como planejamento participativo, no modelo “desejado” pela SEE, atribui a responsabilidade pelos problemas existentes no universo escolar ao acaso e as práticas educativas malsucedidas de seus agentes frente a muito destes problemas. A escola assim é vista de maneira “robinsonada”, isolada de um contexto social econômico. Espera-se que seus “atores” atuem voluntariamente na solução de suas próprias dificuldades e de maneira coletiva.

Observamos também que há um descompasso entre a orientação da política educacional do estado, com a do projeto escopo deste estudo e cujas implicações interferem de forma direta no teor participativo do mesmo. O EVCA, sendo um projeto estruturador, está cercado de condicionantes inibidores para o êxito de uma proposta participativa transformadora, expresso no excesso de mecanismos de controle, de avaliação, de resultados esperados, ou seja, na centralidade das ações. Conforme demonstra as *orientações de um projeto estruturador* (2004, p. 2), um projeto estruturador “organiza-se como um projeto, com foco bem definido, objetivo mensurável, ações, metas, prazos, custos, resultados esperados, que permitem um gerenciamento intensivo”. A participação a partir deste foco assume um caráter restritivo e contingente em relação ao espaço “disponível” de atuação dos agentes

---

<sup>75</sup>Em Araguari, das duas escolas participantes nenhuma abre as portas nos finais de semana. Provavelmente o mesmo deve ocorrer com outras tantas escolas. O que queremos chamar atenção é que a SEE parece não estar preocupada realmente com a violência ou tema juventude e sim, mais com as condições de aprendizagem e os resultados. Passa a impressão, como aconteceu com o Projeto ER, o EVCA é apenas uma cortina de fumaça (nome chamativo dos projetos) que encobre a política educacional desse estado maquiada pelo “Choque de Gestão”.

envolvidos. Nos argumentos de Gentili (1998), participa-se desde que não ultrapasse o que está consensualizado, participação fraudulenta.

É neste contraditório contexto que o PAE está inserido. Contraditório porque o EVCA é parte de uma política do estado que visa resultados dentro de uma perspectiva gerencial adotada e, por outro lado, o PAE está alicerçado numa proposta que vê na atuação das pessoas a possibilidade da melhoria das condições de sociabilidade dos envolvidos.

Esta incongruência aparece com mais força no *Caderno de Orientações para a Elaboração do PDPI* que traz o apelo de um planejamento participativo nos moldes daqueles presentes no contexto dos anos 1980. “A participação efetiva da comunidade escolar em todo o processo de trabalho, desde a elaboração do plano à execução e avaliação, está sendo vista como a condição fundamental para o sucesso dessa proposta” (MINAS GERAIS, 2007, p. 46).

Nesta imagem, é possível perceber alguns vestígios dos modelos defendidos no período referido beirando a autogestão. Sugere que “os participantes detêm o poder de decisão, de reflexão e avaliação” (LIMA, 1995 p. 53) o que no caso do PDPI não pode ser considerado uma verdade, pois a participação está vinculada a uma necessidade específica que é instrumental e pouco política.

Já alertamos sobre os riscos advindos da ressemantização de certos conceitos e categorias que são apropriados, indebitamente, tendo roubados seus verdadeiros significados e representações. No entanto, o apelo participativo do PDPI não pode ser totalmente desprezado e o seu valor, como um bem elaborado Projeto Político Pedagógico (PPP), talvez não seja suficiente para dar conta dos aspectos macro de uma política educacional. Em outros termos, resolver os problemas que não são oriundos da escola e sim desdobramentos de uma distribuição desigual de oportunidades na sociedade decorrente do egoísmo mercantil.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O referido estudo teve como finalidade investigar os diferentes tipos de participação e sua relação com o campo educacional e, para isso, trouxe para a cena o projeto EVCA. No cerne dessas questões escondem distintas concepções de sociedade que, por sua vez, implicam em diversas formas de atuação da sociedade civil e na maneira de conceber o democrático, seja como prática política coletiva para a transformação social ou somente como atuação social num contexto determinado.

A análise realizada teve como ponto de partida, a revisitação da ordem política liberal cuja tradição concentra-se em dois grandes eixos norteadores, presentes na sua episteme e que permanecem firmes até os nossos dias. Um seria o reconhecimento da existência de “leis econômicas” que, *grosso modo*, podem ser entendidas como o somatório dos interesses e vontades dos indivíduos provocando uma determinada harmonização dos diferentes esforços e vontades, conforme sugere Moraes (1997) ao fazer a interpretação do pensamento dos liberais clássicos. Um segundo, que margeia todo este estudo, elencado pelo mesmo autor, pode ser assim verbalizado, “o poder político deve ser *cuidadosamente* limitado pela lei” (p. 8, *grifo nosso*). Este é o ponto nodal do qual nossas reflexões não conseguem escapar, podendo ser assim melhor expressada, menos intervenção política e mais liberdades individuais.

É certo que o “inimigo” do projeto liberal clássico era bem diferente dos enfrentados pelos Estados contemporâneos. Até porque os liberais clássicos centravam suas críticas ao Estado mercantilista e aos Estados absolutistas; enquanto os “novos” liberais uniam esforços ao ataque ao Estado Providência, à planificação, ao aumento das despesas sociais, ao excesso de demandas e, por conseguinte, segundo eles, ao desencadeamento de crises de governabilidade.

Presente em quase toda extensão do pensamento liberal e suas principais variantes, o “senso comum” atribuído ao primado da individualidade, à supremacia do mercado e à sua pretensa impessoalidade. Ao teor ideológico aplicado a estas matrizes como garantia de equidade e justiça, artificializada é claro, aquela mesma formalizada na origem dessa corrente por Hume (1963). E ainda, não podemos deixar de lado a radicalidade do pensamento hayekiano cujo mercado se tornou uma verdade absoluta localizado em esfera superior às determinações coletivistas, ou seja, um “juiz supremo da eficiência” (MORAES, 1997, p. 16)

Não devemos nos esquecer, quando falamos em liberdade e democracia, de toda a extensão do projeto liberal, seja nas suas várias facetas, a dificuldade em “conciliar” estas

duas categorias. Assim, nos últimos séculos assistimos a inúmeros desdobramentos e os esforços dos chamados “teóricos da democracia” em disciplinar, educar e criar arranjos que possibilitassem aparar as arestas desta desencontrada relação.

Pensar num projeto de ambição investigativa a respeito das aspirações democráticas e participativas sem se imiscuir nestas questões, seria um tanto temerário e perigoso, sob o aspecto *validativo* e epistemológico da pesquisa.

Os limites e contingências da participação política e social no espaço educacional num contexto em transformação: um estudo sobre *O Projeto Escola Viva, “Comunidade Ativa” como “Política Educacional” mineira* estão postos neste cenário mais, especificamente, localizados no campo político e ideológico destas propostas. Estas, em sua versão mais virulenta, impuseram à sociedade a opinião dominante, o senso comum, seus objetivos e seu ideal político ao liberalizar de vez o mercado de suas amarras remanescentes no *Welfare State* e de seus compromissos sociais.

Talvez o marco destes acontecimentos esteja atrelado ao *Bretton Woods*, conferência monetária e financeira que deu nova direção ao *liberalismo global*, bem observado por Boron (1995). A partir deste acontecimento, inúmeras agências de alcance mundial passaram a atuar conjuntamente se bem que, a priori, seu escopo era barrar o projeto comunista, mas que após os anos 1970 seu aparato ideológico foi desviado em direção à edificação de uma nova ordem econômica internacional. Junto a esta ordem, ganham forças as figuras protagonistas do BM, FMI, BIRD,... e tantas outras, sem esquecer da UNESCO que tem também sua “vocação” redirecionada.

Implicações contidas num projeto de alcance global, expresso pelo contraste, de um lado, com o arrefecimento do já desgastado paradigma keynesiano e, do outro, o recrudescimento do “novo liberalismo”, mais incisivo nas suas proposições sociais e políticas. O qual, a partir do período em discussão, por meio de seus “ícones impressionistas” (BM, FMI, UNESCO), denominação dada por Alves (2001), começa a demarcar e orientar as políticas sociais, ditar um modelo de política pública e até propor “pacotes” prontos atuando como vetores da “sabedoria e conhecimento” que se julgam possuir.

Nestas condições, muitos projetos educacionais carregam consigo a genealogia do mercado, ou seja, guiado por leis que se portam como entraves aos projetos democráticos distorcendo os processos participativos e os orientandos em conformidade com os objetivos deste. A tradução literal desta distorção pode estar associada a um tipo de participação circunstanciada e alimentada pelo fomento da interferência voluntária dos envolvidos cooptados a assumir responsabilidades.



São projetos vocacionados à descentralização e ao gerencialismo; ao privilegiar a relação com os custos, ao dar ênfase aos mecanismos de concorrência e controle e, portanto, da diminuição da capacidade e de poder de intervenção do cidadão comum.

Refletir sobre o alcance e os limites de um projeto participativo na sociedade ou em qualquer outro espaço, inclusive no educacional, requer que mergulhemos nas profundas águas do elitismo e dos inúmeros arranjos institucionais que fazem com que a verdadeira democracia fique submersa pelo lastro do individualismo e da competitividade. O legado schumpeteriano foi capaz de “disciplinar” permanentemente a democracia de afeição liberal transformando-a em “a democracia”. Igualou os eleitores a consumidores e os fez politicamente iguais em detrimento de outras igualdades.

Navegando ainda nas mesmas águas, o fundamentalismo hayekiano nega qualquer proposta coletivista, julgando que sua moral fere os pressupostos do individualismo retirando-lhe a responsabilidade, a competitividade e o egoísmo tão valorizados pelo mercado. Por isso, o situa numa esfera superior à das deliberações coletivas e democráticas. A democracia para Hayek é considerada um entrave para a sociedade, pois não é capaz de consensualizar em torno das questões objetivas do mercado.

Diante destas considerações, o arrazoado democrático se constitui na negação da possibilidade de autonomia e da vontade popular. Vejamos os exemplos do BM, FMI, e tantos outros, “ícones impressionistas” de grandeza mundial localizados na esfera exterior as deliberações democráticas. Qual é o poder de intervenção e controle por parte do cidadão comum sobre as suas decisões? Que tipo de participação dos envolvidos se espera em qualquer contexto, inclusive o educacional, inserido neste modelo?

Participar nessa conjuntura é concordar e aceitar as regras previamente estabelecidas, e, com a limitada margem de concessão democrática, a comunidade “participante” é convidada a ocupar espaços estabelecidos. O glossário democrático é usado para legitimar e dar vida aos arranjos institucionais que fazem com que as decisões deliberadas numa esfera micro fiquem quase sempre em campo marginal, periférico e secundário diante do teto estabelecido para atuação.

Esperar que a população, o cidadão comum ou a comunidade escolar sejam contaminados por um “surto democrático” e, a partir daí, que esse surto vire uma epidemia e avance cada vez mais em direção às instâncias mais elevadas de deliberação é um tanto temerário nos dias de hoje, com todo respeito aos teóricos participacionistas.

O que ambicionamos chamar a atenção para esta pesquisa, é sinalizar sobre a falta de responsividade a respeito das decisões ditas democráticas diante das inúmeras interconexões

globais, dos arranjos institucionais e dos reflexos nos vários espaços, sejam eles, sociais, educativos, culturais e tantos outros, resultantes da intrincada relação entre Estado moderno, liberalismo e democracia. Sem, no entanto, deixar de sublinhar o cabedal participativo adquirido nessa dependência.

Com a derrocada do “Liberalismo de Bem-Estar” e a ascensão do “Novo Liberalismo” a relação citada ficou um tanto estremecida, especialmente, no que concerne à autonomia estatal e aos preceitos democráticos e isso se deveu ao fato do capital, nesse período, ter atingido condição protagonista e mais liberdade em escala global, provocando enormes desajustes e desequilíbrios no campo social. Diante disso, no liberalismo mais recente, reconhecendo os equívocos das políticas anteriores com relação à política social, localizamos um Estado na intercessão do Estado intervencionista e do Estado mínimo, o Estado “quase social”.

Neste Estado, a participação da sociedade civil é bem vinda na condução das políticas públicas. Assinala um recuo na globalização e dos problemas não enfrentados por ela assentado nos argumentos de que as “democracias modernas” estão carentes de participação “genuína”.

Nesse período, BM e UNESCO apropriando-se desse discurso, reconhecem as falhas provocadas pelos efeitos da globalização na década de 1980 e dos problemas causados por ela. Culpam as políticas convencionais por estas falhas e, de igual forma, isentam o mercado como em outras variantes liberais anteriores.

Dessa maneira, o conceito de capital social ganha espaço nas políticas conduzidas pelos agentes internacionais como um grande reforço e, juntamente com ele, a valorização de mecanismos que incidem sobre o comportamento dos indivíduos, das organizações e da sociedade como a ética, a confiança, o respeito e a sustentabilidade. Imprescindíveis no fortalecimento da democracia e melhoria da equidade como observa, Putnam, seu principal representante e cujos argumentos foram bem aceitos pelos defensores desta teoria.

Para retomarmos a um de nossos objetivos que diz respeito às formas analíticas de interação entre Estado e Sociedade e os arranjos participativos que incidem nas políticas públicas, compreender este *contexto em transformação* é um grande passo. No período sugerido, defrontamos com teorias participacionistas e deliberacionistas que tinham como escopo, seguindo caminhos diferentes, a gestão e o controle das políticas públicas.

O que queremos reforçar, é que os arranjos participativos envolvendo a sociedade civil ganharam força nas décadas de 1980 e 1990 sob distintos olhares. Já nos adiantamos ao falar dos participacionistas que esperavam que as decisões na esfera micro se alastrassem rumo às

deliberações na esfera macro contagiando a sociedade com um “surto democrático”. Os deliberacionistas por sua vez, assente na teoria habermasiana estavam em busca de uma democracia ampliada bem diferente do elitismo liberal, previam que as questões políticas passassem por debates públicos.

Talvez o grande problema enfrentado por estes projetos esteja relacionado ao fato de terem que encarar nas sociedades capitalistas atuais os mecanismos já estabelecidos, ou melhor, de terem que se adequar à racionalidade administrativa e burocrática há muito enraizadas. A abstratividade das propostas no modelo habermasiano não foi capaz, segundo seus críticos, de fazer os liames necessários a essa realidade.

Por outro lado, o conceito de capital social possui elementos de ordem objetiva e também subjetiva, atrelados ao comportamento dos indivíduos na “crença” de que fatores não-econômicos podem interferir ou contribuir para a redução das desigualdades. É nesta condição que ele [capital social] ganha força no discurso dos agentes externos ao valorizar os arranjos sociais para superar as falhas do mercado. Na arenga destas instituições, que ignoram contextos e práticas locais, se apropriam dos benefícios deste conceito para propor receitas universais a partir de ligações diretas, ou seja, baseado numa relação de causa e efeito.

Assistimos, dessa maneira, a redução da teoria social à teoria do capital. Apropriação da dimensão instrumental do capital social ao tirar proveitos, pelo BM e a UNESCO por exemplo, com objetivos definidos do seu principal elemento constitutivo, a participação. Estimulada mas não vivenciada no seu teor político, apenas instrumental. Dificuldade, segundo Milani (2005), em associar a participação como elemento de deliberação democrático e poder político, a vocábulos como parcerias, parceiros, cooperadores, voluntários e outros nessa direção, recorrentemente, contemplados nas mais recentes “recomendações” destas agências.

O capital social carrega características relacionadas à autossustentabilidade, ao empoderamento e ao protagonismo. O empoderamento visto como a participação do cidadão em ações cooperativas, voluntárias, solidárias, ou seja, maior envolvimento em políticas em prol dos interesses coletivos.

Ressaltamos, porém, que na interpretação dada deste conceito pelos expertos das agências internacionais o mesmo não inclui alterações no poder e nem questionamentos do seu estabelecimento. Institui-se aí, no período dos anos de 1980 e tendo como referência a realidade latino-americana, o que Dagnino (2002) chamou de “confluência perversa” entre o Estado e a sociedade civil, isto é, de um lado, um projeto que primava pela extensão da

cidadania e da democracia e, de outro, um projeto de Estado mínimo voltado para a contenção de direitos.

A perversidade dessa confluência estava justamente em requerer uma sociedade mais propositiva, porém com sentidos diferentes (participação de preenchimento e participação no poder). A grande preocupação do programa político neoliberal era justamente conter a escalada do poder político e disciplinar os governos, além de trabalhar ativamente na ressemantização de conceitos, como aconteceu com a descentralização transformada em desconcentração e tantos outros, o conceito de protagonismo também recebeu nova roupagem semântica.

O protagonismo das gerações de jovens que lutaram em busca de maior liberdade e de direitos civis até meados dos anos de 1980, sinônimo de participação política, foi substituído pelo protagonismo nas décadas seguintes, principalmente, após a metade dos anos de 1990 voltados para a participação social. Entra em cena a figura do ator social e sai da trama o ator político.

O ator social passa a ser um importante componente na tessitura das políticas públicas propugnadas pelo BM e pela UNESCO. Atores com capacidade de cooperar, de se voluntariar, de se autorresponsabilizar e com capacidade de fazer escolhas e atuar na solução dos problemas de suas próprias vidas.

São nestas diferentes formas de atuação do ator social que se “encaixa” a participação. Participar das políticas públicas que lhes afetam, ou seja, atuação social associada à prestação de serviço e realização de tarefas. Participar nestes termos significa, implicitamente, que os problemas sugeridos possuem uma solução possível visualizada pelos entendedores das instituições de alcance global.

Neste contexto, o EVCA como possibilidade ou como política pública no senso comum (e oficial) é uma política, mas enquanto concepção teórica é apenas um fragmento, trata-se de um programa, por isso as aspas são empregadas no título deste trabalho.

Estas são partes dos fios que compõem o tecido das políticas públicas no qual o projeto EVCA está estampado; analisá-lo enquanto possibilidade desta e focar os canais participativos abertos à atuação comunitária, faz parte de um exercício dialético. Por isso, a fotografia tirada desta estampa deve ser ampliada para que os fios tenham maior visibilidade teórica e, por conseguinte, permitam-nos enxergar através deles o universo social em transformação.

O EVCA se constitui a materialidade das nuances presentes no mundo das políticas públicas, pois nele convergem distintas formas de atuação estatal, sejam elas, protagonistas ou

coadjuvantes na trama com a sociedade civil. É nesta diferença que procuramos centrar nossos caminhos investigativos e tentar evidenciar a impossibilidade da efetivação de um verdadeiro processo participativo, no modelo posto de sociedade e refletido com perfeição no campo educacional, no qual requerem uma sociedade civil mais propositiva instrumentalmente e menos ativa politicamente.

A lição tirada deste estudo permite-nos inferir que a política educacional mineira padece desta flagrante incongruência. Observamos que o EVCA está cercado por mecanismos reconhecidamente de mote gerencial com indicativos de metas, controle e avaliação, requisitos básicos do gerencialismo e, portanto, em consonância com o programa neoliberal e limitado espaço para atuação social. Por outro lado, a legislação específica do EVCA, talvez influenciada pelos objetivos da UNESCO concernente ao AE, aponta para outra direção. Em direção a uma sociedade mais “participativa”, mais propositiva, mais responsável e atuante no campo social e com capacidade e poder de intervenção na realidade, muitas vezes, não tão favorável para uma parcela considerável desta mesma sociedade.

Faces distintas de um mesmo projeto educacional. Faces que carregam o teor mercadológico de um lado e, de outro, um forte apelo ideológico acerca das práticas sociais e políticas. Em comum, a percepção do distanciamento do Estado frente às demandas, obrigações e, sobretudo, preocupação com as transformações sociais. O apelo participativo do EVCA traz consigo os conceitos de ator social, empoderamento e protagonismo deste ator diante das adversidades por ele submetido.

De acordo com Souza (2009, p. 20), “o jovem protagonista é frequentemente definido como o ator principal do desenvolvimento individual e comunitário”. No comentário da autora, o ator social no modelo posto é a figura principal na peça que retrata a sua própria vida se autorresponsabilizando por si próprio e pelos outros numa sociedade sem garantias. Não é um líder, como sugere o termo é apenas protagonismo de sobrevivência.

Gohn (2004a) faz uma diferenciação no conceito de empoderamento, basicamente cindido assim, de um lado, como um processo que promove uma visão crítica da realidade social e, por outro, um processo que “promove” os excluídos social e politicamente num ambiente que não contribui para organizá-los, ou seja, os insere numa roda infundável de projetos e ações sociais de forma que as desigualdades e contradições da sociedade fiquem quase sempre omitidas. Alternativa que nos parece mais apropriada para este *contexto em transformação*.

Nesta representação, como nos esclarece Lima (1995, p. 176), a participação comunitária “aproxima-se do que é possível de se atuar, ou seja, opinar e colaborar”. A

comunidade é conclamada a autenticar, por meio da atuação possível, uma política pública, caso contrário, esta não passará de uma mera possibilidade. Assim, pensar um projeto, genuinamente participativo, com vista à transformação social e ao resgate da autonomia dos sujeitos, requer, necessariamente, que as brumas do elitismo liberal no campo democrático e os seus inúmeros arranjos, deem lugar a um horizonte límpido de possibilidades e isento das amarras e dos mecanismos de vigilância da ordem mercantil.

## REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, M., et al. **Juventude, violência e vulnerabilidade social na América Latina**: desafios para políticas públicas. Brasília, DF: UNESCO, BID, 2002.

\_\_\_\_\_. **Escolas de Paz**. Brasília, DF: UNESCO, Governo do Estado do Rio de Janeiro/Secretaria de Estado de Educação, Universidade do Rio de Janeiro, 2001.

AÉCIO os anos que mudaram minas gerais. Disponível em: <[www.aecio-neves-2003-2010.com.br](http://www.aecio-neves-2003-2010.com.br)>. Acesso em: 12 de janeiro de 2011.

ALVES, G. **Dimensões da globalização**: o capital e suas contradições. Londrina, PR: Práxis, 2001.

ANDERSON, P. Balanço do Neoliberalismo. In: SADER, E. ; GENTILI, P. (Org.). **Pós-neoliberalismo**: As políticas sociais e o Estado democrático. RJ: Paz e Terra, 1995.

AZEVEDO, J. M. L. de. **A educação como política pública**. São Paulo: Autores Associados, 1997.

BANCO MUNDIAL aprova US\$ 461 milhões para o Programa de Gestão por Resultados em Minas Gerais. Grupo Banco Mundial. Disponível em: <[www.bancomundial.org.br](http://www.bancomundial.org.br)>. Acesso em: 20 de janeiro de 2011.

BANCO MUNDIAL. **Eqüidade e Desenvolvimento**. Relatório Sobre o Desenvolvimento Mundial (Visão Geral). Washington DC, 2006.

BASTOS, L. M. **Reflexões acerca do discurso sobre educação**. Inter-Ação: Revista da Faculdade de Educação da UFG. Goiânia, vol. 34, n.1, p. 137-163, jan/jun de 2009.

BENDRATH, E. A. **O Programa Escola da Família enquanto política pública**: políticas compensatórias e avaliação de rendimento. Dissertação de mestrado. UNESP. Presidente Prudente: 2010.

BOBBIO, N. Igualdade e Liberdade. Rio de Janeiro: Ediouro, 1997.

\_\_\_\_\_. Liberalismo e Democracia. São Paulo: Editora Brasiliense, 1995.

BORBA, J; SILVA, L. L. Sociedade civil ou capital social? Um balanço teórico. In: BAQUEIRO, M.; CREMONESE, D. (Org.). **Capital Social: teoria e prática**. Ijuí, RS: UNIJUÍ – Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul, 2006.

BORGES, B. M. **Uma teoria de instituições em declínio**: reavaliando saída, voz e lealdade de Hirschman para as instituições internacionais. Contexto Internacional. Rio de Janeiro, vol. 26, n. 2, p. 249-286, julho/dezembro de 2004.

BORON, A. A. A sociedade civil depois do dilúvio neoliberal. In: SADER, E. ; GENTILI, P. (Org.). **Pós-neoliberalismo: As políticas sociais e o Estado democrático**. RJ: Paz e Terra, 1995.

\_\_\_\_\_. Os “novos Leviatãs” e a pólis democrática: neoliberalismo, decomposição estatal e decadência da democracia na América Latina. In: SADER, E. ; GENTILI, P. (Org.). **Pós-neoliberalismo II: que Estado para que democracia?** RJ: Vozes; Buenos Aires: CLACSO; RJ: UFRJ, 1999.

\_\_\_\_\_. Democracia e Neoliberalismo: historia de uma relação infeliz. In: AZEVEDO, J. C.; GENTILI, P.; KRUG, A.; SIMON, K. (Org.). **Utopia e democracia na educação cidadã**. Porto Alegre: Ed. Universidade/UFRGS/Secretaria Municipal de Educação, 2000.

\_\_\_\_\_. A nova ordem mundial imperial e como desmontá-la. In: SEOANE, J.; TADDEI, E. (Org.). **Resistências mundiais, de Seattle a Porto Alegre**. Porto Alegre, Vozes, 2001.

BRASIL. **Plano Decenal de Educação Para Todos**. Brasília MEC, 1993.

\_\_\_\_\_. **Lei 8.642, de 31 de março de 1993**. Dispõe sobre a instituição do Programa Nacional de Atenção Integral à Criança e ao Adolescente - Pronaica e dá outras providências. Brasília: DOU, 1993.

\_\_\_\_\_. **Lei 10.172, de 09 de janeiro de 2001**. Institui o Plano Nacional de Educação. Brasília: DOU, 2001.

\_\_\_\_\_. **Resolução/CD/FNDE/nº. 052, de 25 de outubro de 2004**. Dispõe sobre a criação do Programa Escola Aberta: Educação, Cultura, Esporte e Trabalho para a Juventude. Brasília, 2004.

\_\_\_\_\_. **Programa Escola Aberta - Proposta Pedagógica**. MEC, 2007.

BRUNO, L. Poder e administração no capitalismo contemporâneo. In: OLIVEIRA, D. A. (Org.). **Gestão democrática da educação**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997.

CASANOVA, P. G. Globalidade, neoliberalismo e democracia. In: GENTILI, P. (Org.). **Globalização excludente: desigualdade, exclusão e democracia na nova ordem mundial**. Petrópolis, RJ: Vozes; Buenos Aires: CLACSO, 2000.

CASTRO SANTOS, M. H. **Governabilidade, Governança e Democracia: criação de capacidade governativa e relações executivo-legislativo no Brasil pós-constituente**. Dados - Revista de Ciências Sociais, vol. 40, n. 3, Rio de Janeiro, 1997.

CHESNAIS, F. **Mundialização: o capital financeiro no comando**. Revista Outubro, São Paulo, n. 5, p. 7-28, 2001.

CHOQUE de Gestão. Disponível em: < [www.seplag.mg.gov.br](http://www.seplag.mg.gov.br) >. Acesso em: 08 de novembro de 2008.

CHOQUE de Gestão tem US\$ 70 milhões para novos avanços. Agência Minas - Notícias do governo de Minas Gerais. Disponível em: < [www.agenciaminas.mg.gov.br](http://www.agenciaminas.mg.gov.br) >. Acesso em: 10 de janeiro de 2011.



CORRÊA, D. M. **Avaliação de Políticas Públicas para a Redução da Violência Escolar em Minas Gerais**: o caso do Projeto Escola Viva, Comunidade Ativa. Dissertação de Mestrado. Belo Horizonte, MG: UFMG, 2007.

CORAGGIO, J. L. Propostas do Banco Mundial para a educação: sentido oculto ou problema de concepção? In: TOMMASI, L. De; WARDE, M. J. ; HADDAD, S. **O Banco Mundial e as Políticas Educacionais**. São Paulo: Cortez, 1998.

CORBALÁN, M. A. **El Banco Mundial. Intervención y disciplinamiento**. El caso argentino: enseñanzas para América Latina. Buenos Aires: Biblos, 2002.

CROZIER, M. J.; HUNTINGTON, S. P.; WATANUKI, J. **The Crisis of Democracy**: Report on the governability of Democracies to the trilateral commission. New York: New York University Press, 1975.

CUNHA, E. P.; CUNHA, E. S. M. Políticas públicas e sociais. In: CARVALHO, A.; SALES, F. (Org.) **Políticas públicas**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002.

DAGNINO, E. Sociedade Civil, Espaços Públicos e a Construção Democrática no Brasil: Limites e possibilidades. In: DAGNINO, E. (Org.) **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DAHL, R. A. **Poliarquia**: Participação e Oposição. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1997.

DALLABRIDA, V. R. A dimensão intangível do desenvolvimento: algumas reflexões preliminares. In: BAQUEIRO, M.; CREMONESE, D. (Org.). **Capital Social: teoria e prática**. Ijuí, RS: UNIJUÍ – Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul, 2006.

DAPE - Diretoria de Acompanhamento de Projetos e Resultados Educacionais. **Estudos das Proficiências das escolas participantes de Projetos da Secretaria de Estado de Educação**. Belo Horizonte, 2009.

DELORS, J. (Org.) **Educação: um tesouro a descobrir**. Relatório para UNESCO da comissão internacional sobre a educação para o século XXI. São Paulo: Cortez: Brasília: MEC: UNESCO, 1998.

DIRETOR fala sobre 'Entre os Muros', filme indicado ao Oscar que retrata nova sociedade francesa. UOL cinema. Disponível em: <  
<http://cinema.uol.com.br/oscar/ultnot/2009/01/30/ult4332u980.jhtm>>. Acesso em: 10 de maio de 2010.

ENGELS, F. **A situação da classe trabalhadora na Inglaterra**. SP: Boitempo Editorial, 2008.

ESCOLAS estaduais recebem alunos em período de férias. Secretaria de Estado de Educação 05/01/2005. Disponível em:<  
<https://www.educacao.mg.gov.br/component/content/article/108/1143-escolas-estaduais-recebem-alunos-no-periodo-de-ferias>>. Acesso em: 12 de abril de 2009.

ESCOLA VIVA, Comunidade Ativa. Portal do Governo de Minas Gerais. Disponível em:<  
<http://www.mg.gov.br/governomg/portal/c/governomg/governo/acoes-do-governo/5807-educacao/61455-escola-viva-comunidade-ativa/5794/5040>>. Acesso em 23 de maio de 2011.

ESPÍNDULA, B. **Protagonismo da juventude brasileira: teoria e memória**. São Paulo: Instituto ArteCidadania (IAC) – Centro de Estudos e Memória da Juventude (CEMJ), 2009.

EVANGELISTA, E. G. S. **A UNESCO e o Mundo da Cultura**. Campinas, SP: 1999. Tese de Doutorado. Universidade Estadual de Campinas/SP.

FALEIROS, V. de P. **O que é política social**. São Paulo: Brasiliense, 1991.

FILOCRE, J. A educação como elemento da redução das desigualdades e garantia de manutenção da dignidade do cidadão. In: BRANDÃO, E. (Org.). **Redução das Desigualdades Regionais: Uma das Faces do Choque de Gestão**. Belo Horizonte: Sistema SEDVAN/IDENE, 2009.

FONSECA, M. O financiamento do Banco Mundial à educação brasileira: vinte anos de cooperação internacional. In: TOMMASI, L. De; WARDE, M. J. ; HADDAD, S. (Org.). **O Banco Mundial e as Políticas Educacionais**. São Paulo: Cortez, 1998.

FRIEDMAN, M. **Capitalismo e liberdade**. São Paulo: Abril Cultural, 1984.

\_\_\_\_\_. **Liberdade de Escolher**. Rio de Janeiro: Editora Record, 1980.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **A implementação de projetos sociais em contextos de alta vulnerabilidade: os projetos de combate à violência nas escolas**. Belo Horizonte, 2006.

GAMBOA, S. S. **Pesquisa em educação: métodos e epistemologias**. Chapecó, SC: Argos, 2007.

GANDIN, D. **Planejamento como prática educativa**. São Paulo: Loyola, 1991.

\_\_\_\_\_. **A prática do planejamento participativo**. Petrópolis: Vozes, 1994.

\_\_\_\_\_. e outro. **Temas para um projeto político-pedagógico**. Petrópolis, Vozes, 1999.

GHANEM, E. **Democracia: uma grande escola: Alternativa de apoio à democratização da gestão e à melhoria da educação pública**. São Paulo: Ação Educativa, 1998.

GENTILI, P. **Três Teses sobre a Relação Trabalho e Educação em Tempos Neoliberais**. In: LOMBARDI; SAVIANI; SANFELICE (Org.). **Capitalismo, Trabalho e Educação**. Campinas, SP: Autores Associados, 2001.

\_\_\_\_\_. **A falsificação do consenso: Simulacro e imposição na reforma educacional do neoliberalismo**. Petrópolis, RJ : Vozes, 1998.

\_\_\_\_\_. Neoliberalismo e educação: manual do usuário. In: SILVA, T. T.; GENTILI, P. (Org.) **Escola S. A. Quem ganha e quem perde no mercado educacional do neoliberalismo**. Brasília: CNTE, 1996.

GOERGEN, P. L. **Pesquisa em educação: sua função crítica**. Educação & Sociedade, Campinas, v.3, n. 9, p. 65-95, 1981.

GOHN, M. G. M.. **Empoderamento e participação da comunidade em políticas sociais**. Saúde e Sociedade. São Paulo, v. 13, n. 2, p. 20-31, maio-ago, 2004a.

\_\_\_\_\_. **A Educação não-formal e a relação escola-comunidade**. EccoS - Revista Científica. São Paulo, UNINOVE, v. 6, n. 2, p. 39-65, dez, 2004b.

GOMES, C. A. **Abrindo Espaços: múltiplos olhares**. Brasília, DF: UNESCO, Fundação Vale, 2008.

GÓMEZ, J. M. Globalização da política – Mitos, realidades e dilemas. In: GENTILI, P. (Org.). **Globalização excludente: desigualdade, exclusão e democracia na nova ordem mundial**. Petrópolis, RJ: Vozes; Buenos Aires: CLACSO, 2000.

HABERMAS, J. **Direito e Democracia: entre facticidade e validade**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, v.2.

HAYEK, F. A. **O caminho da servidão**. São Paulo: Globo, 1977.

HELD, D. **Modelos de democracia**. Madrid: Alianza Editorial, 1991a.

\_\_\_\_\_. **A democracia e o Estado-Nação e o sistema global**. Lua Nova, São Paulo, n. 23, p. 145-194, 1991b.

HIDALGO, A. M. Globalitarismo, Estado mínimo e Gestão Compartilhada. In: LIMA, A. B. (Org.) **Políticas educacionais do Estado do Paraná: qual democracia?** Cascavel, PR: Edunioeste, 2006.

HIRSCHMAN, A. O. **Duzentos anos de retórica reacionária: o caso do efeito perverso**. Novos Estudos CEBRAP, São Paulo, n. 23, p. 102-119, março de 1989.

HIRST, P. **A democracia representativa e seus limites**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1992.

HOBSBAWM, E. **Globalização, democracia e terrorismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

HORA de peitar os sindicatos. Revista Veja. São Paulo, 09 de abril de 2011. Disponível em: <<http://veja.abril.com.br/noticia/educacao/hora-de-peitar-os-sindicatos>>. Acesso em: 10 de abril de 2011.

HUME, D. **Ensaio Político**. São Paulo: Ibrasa, 1963.

IANNI, O. **Teorias da Globalização**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995.

KLIKSBERG, B. **Falácias e Mitos do Desenvolvimento Social**. São Paulo: Cortez; Brasília, DF: UNESCO, 2001.

\_\_\_\_\_. **Repensando o Estado para o Desenvolvimento Social:** superando dogmas e convencionalismo. São Paulo: Cortez, 2002.

KOSIC, K. **Dialética do Concreto.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

LEHER, R. **Da ideologia do desenvolvimento à ideologia da globalização:** a educação como estratégia do Banco Mundial para “alívio” da pobreza. Tese de Doutorado. Faculdade de Educação da USP. São Paulo: 1998.

\_\_\_\_\_. **Um Novo Senhor da educação?** A política educacional do Banco Mundial para a periferia do capitalismo. *Outubro*, São Paulo: Instituto de Estudos Sociais, n. 3, 1999.

\_\_\_\_\_. **O Bird e as reformas neoliberais na educação.** PUCviva, São Paulo, v. 1, n. 5, p. 16-22, 1999.

LIMA, A. B. (Org.) **Estado e controle social no Brasil.** Uberlândia, MG: Composer; Fapemig; GPEDE, 2009.

\_\_\_\_\_. Dez Anos de LDB: Anos de contínua reforma educacional, In: SILVA, M. V. & MARQUES, M. R. (Org.). **LDB: balanços e perspectivas para educação brasileira.** Campinas: Alínea, 2008. p. 51 – 69.

\_\_\_\_\_. (Org.). **Políticas educacionais do Estado do Paraná:** qual democracia? Cascavel, PR: Edunioeste, 2006.

\_\_\_\_\_. **Burocracia e participação:** análise da (im)possibilidade da participação transformadora na organização burocrática escolar. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Educação da UNICAMP. Campinas, SP: 1995.

LIMA, A. B.; PRADO, J. C.; SHIMAMOTO, S. V. M. **Gestão democrática, gestão gerencial e gestão compartilhada:** novos nomes velhos rumos. In: XXV Simpósio Brasileiro: II Congresso Ibero-Americano de Política e Administração da Educação, nº 11, 2011. São Paulo. Cadernos ANPAE, 2011.

LIMOEIRO-CARDOSO, M. Ideologia da globalização e (des) caminhos da ciência social. In: GENTILI, P. (Org.). **Globalização excludente:** desigualdade, exclusão e democracia na nova ordem mundial. Petrópolis, RJ: Vozes; Buenos Aires: CLACSO, 2000.

LOSURDO, D. **Democracia ou bonapartismo:** triunfo ou decadência do sufrágio universal. Rio de Janeiro: Editora UFRJ; São Paulo: Editora UNESP, 2004.

LÖWY, M. **Ideologias e ciência social:** elementos para uma análise marxista. São Paulo: Cortez, 1992.

LUCENA, C. **Hayek: liberalismo e a formação humana.** Campinas, SP: Editora Alínea, 2010.

LÜCHMANN, L. H. H. **Possibilidades e limites da democracia deliberativa:** a experiência do orçamento participativo de Porto Alegre. Tese de Doutorado. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. São Paulo: 2002.

MACHADO, A. L. Abrindo Espaços: mudar a cultura da escola para melhorar a qualidade da Educação e promover a coesão social, In: GOMES, C. A. **Abrindo Espaços: múltiplos olhares**. Brasília. UNESCO, Fundação Vale, 2008.

MACPHERSON, C. B. **A democracia liberal: origens e evolução**. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

MARX, K. **Formações econômicas pré-capitalistas**. RJ: Paz e Terra, 1991.

\_\_\_\_\_. **Contribuição à crítica da economia política**. SP: Martins Fontes, 1983.

\_\_\_\_\_. **O Capital: Crítica da Economia Política**. Livro I, vol.1. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1969.

MARX, K e ENGELS, F. **Manifesto do Partido Comunista**. São Paulo: Cortez, 1989.

MIGUEL, L. F. **Teoria Democrática Atual: Esboço de Mapeamento**. BIB - Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais, São Paulo, n.59, p. 5-42, 1º semestre de 2005.

\_\_\_\_\_. **Sorteios e Representação Democrática**. Lua Nova, São Paulo, n.50, p. 69-96, 2000.

MILANI, C. **Teorias do Capital Social e Desenvolvimento Local: lições a partir da experiência de pintadas (Bahia, Brasil)**. IV Conferência Regional ISTR-LAC. São José - Costa Rica, 2003.

\_\_\_\_\_. **Mitos construídos acerca da “participação” no âmbito da cooperação internacional para o desenvolvimento: um olhar a partir da experiência brasileira recente**. Mimeo, 2005.

MILL, J. S. **Sobre a liberdade**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1991.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Educação. **Projetos Estruturadores**. Escola Viva, Comunidade Ativa. Disponível em: <[www.educacao.gov.mg.br](http://www.educacao.gov.mg.br)>. Acesso em: 08 de outubro de 2009.

\_\_\_\_\_. **Caderno de Orientações: Plano de Desenvolvimento Pedagógico e Institucional - PDPI**. Belo Horizonte: Secretaria de Estado de Educação, 2007.

\_\_\_\_\_. **Novo plano curricular Ensino médio (Cartilha de orientação)**. Belo Horizonte: Secretaria de Estado de Educação, 2006.

\_\_\_\_\_. **Projeto Abrindo Espaços**. Belo Horizonte: Secretaria de Estado de Educação, 2005a.

\_\_\_\_\_. **Módulo I: Educação em tempos de mudança**. PDP. Projeto Escolas-Referência. Belo Horizonte: Secretaria de Estado de Educação, 2005.

\_\_\_\_\_. **A Educação Pública em Minas - O desafio da qualidade - (2003-2006)**. Belo Horizonte: Secretaria de Estado de Educação, 2003a.

\_\_\_\_\_. **Resolução 416/03**. Institui na rede pública de Minas Gerais o Projeto Escola Viva, Comunidade Ativa de apoio as escolas em área de risco social. Belo Horizonte: Secretaria de Estado de Educação, 2003.

MORAES, R. C. C. **Liberalismo e neoliberalismo** - uma introdução comparativa. Campinas, SP: IFCH/UNICAMP: *Primeira Versão*, n. 73, novembro/1997.

NOLETO, M. J.; CASTRO, M. G.; ABRAMOVAY, M. **Abrindo espaços: educação e cultura para a paz**. Brasília: UNESCO, 2003.

NOLETO, M. J. **Abrindo espaços: educação e cultura para a paz**. Brasília: UNESCO, 2008.

PATEMAN, C. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PAULANI, L. M. **Ciência econômica e modelos de explicação científica: retomando a questão**. *Revista de Economia Política*. vol.30, n. 1. São Paulo: Março de 2010.

\_\_\_\_\_. **A Atualidade da Crítica da Economia Política**. *Revista Crítica Marxista*, São Paulo, n. 10, 2000.

PERISSINOTTO, R. M. **A importância do 18 Brumário de Louis Bonaparte para a teoria marxista contemporânea do Estado capitalista**. Curitiba, PR: digit, 2003 (artigo inédito).

POLÍTICA de Resultados. *Revista Veja*, São Paulo, ano 41, n. 16, p. 64-65, abril 2008.

POULANTZAS, N. **O Estado, o poder, o socialismo**. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1980.

\_\_\_\_\_. **Poder político e classes sociais**. São Paulo: Martins Fontes, 1986.

PUTNAM, R. D. **Comunidade e Democracia: A Experiência da Itália Moderna**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2000.

RATTNER, H. **Prioridade: construir o capital social**. *Revista Espaço Acadêmico*. n. 21, ano II, fevereiro de 2003. Disponível em: < [www.espacoacademico.com.br](http://www.espacoacademico.com.br) >. Acesso em: 12 de maio de 2010.

REZENDE, V. M. **Da escola de Excelência à Escola de Aparência: análise da qualidade do Ensino Médio Regular em duas escolas da Rede Pública de Minas Gerais**. Tese de Doutorado. Pontifícia Universidade Católica - PUC. São Paulo: 2007.

RICCI, R. Educação mineira em tempos difíceis. *Revista Espaço Acadêmico*. n. 44, ano IV, janeiro de 2005. Disponível em: < [www.espacoacademico.com.br](http://www.espacoacademico.com.br) >. Acesso em: 28 de abril de 2008.

\_\_\_\_\_. Minas Gerais e suas políticas sociais. *Revista Espaço Acadêmico*. n. 61, ano IV, junho de 2006. Disponível em: < [www.espacoacademico.com.br](http://www.espacoacademico.com.br) >. Acesso em: 30 de outubro de 2008.

SAES, D. A. M. **Cidadania e capitalismo: uma crítica à concepção liberal de cidadania**. *Revista Crítica Marxista*, São Paulo, n. 16, 2003.

SCHUMPETER, J. A. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1984.

SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO - MG. UAGP - Unidade de Apoio Gerencial dos Projetos. Orientações para o Planejamento de um Projeto Estruturador, 2004.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo, Companhia das Letras, 2000.

SEVERINO, A. J. **Educação, ideologia e contra-ideologia**. São Paulo: EPU, 1986.

SADER, E. Estado e democracia: os dilemas do socialismo na virada do século. In: SADER, E. ; GENTILI, P. (Org.). **Pós-neoliberalismo II: que Estado para que democracia?** RJ: Vozes; Buenos Aires: CLACSO; RJ: UFRJ, 1999.

SILVA. C. C. (Org.). **BANCO MUNDIAL em foco: um ensaio sobre sua atuação na educação brasileira e na América Latina**. São Paulo: Ação Educativa, 2007.

SILVA, M. A. **Intervenção e consentimento: a política educacional do Banco Mundial**. Campinas, SP: Autores Associados: São Paulo: Fapesp, 2002.

SILVA, T. T. O projeto educacional da nova direita e a retórica da qualidade total. In: SILVA, T. T.; GENTILI, P. (Org.). **Escola S. A. Quem ganha e quem perde no mercado educacional do neoliberalismo**. Brasília: CNTE, 1996.

SILVEIRA, A. F. O empoderamento e a constituição do capital social entre a juventude. In: BAQUEIRO, M.; CREMONESE, D. (Org.). **Capital Social: teoria e prática**. Ijuí, RS: UNIJUÍ – Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul, 2006.

SMITH, A. **A riqueza das nações: Investigação Sobre sua Natureza e suas Causas**. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

SOBRAL, F. M. **“Os Grundrisse de 1857-8 como manifesto social”**. Tese de Doutorado. Instituto de Filosofia e ciências Humanas. Campinas, SP: UNICAMP, 2008.

TEIXEIRA, F. J. S. **O encontro de Hegel e Marx com a Economia Política Clássica**. *Kalagatos* - Revista de Filosofia do Mestrado Acadêmico em Filosofia da UECE, Fortaleza, vol. 3, n. 5, p. 69-101, inverno 2006.

SOUZA, R. M. O conceito de protagonismo juvenil. In: ESPÍNDULA, B. **Protagonismo da juventude brasileira: teoria e memória**. São Paulo: Instituto ArteCidadania (IAC) – Centro de Estudos e Memória da Juventude (CEMJ), 2009.

STAMATO, M. I. C. Protagonismo juvenil: um conceito em revisão. In: ESPÍNDULA, B. **Protagonismo da juventude brasileira: teoria e memória**. São Paulo: Instituto ArteCidadania (IAC) – Centro de Estudos e Memória da Juventude (CEMJ), 2009.

TOURAINÉ, A. **Juventud y democracia en Chile**. *Última Década*, n. 8, Viña Del Mar, p. 71-87, marzo de 1998.

UNESCO. **Abrindo Espaços**: Guia passo a passo para a implantação do Programa Abrindo Espaços: Educação e Cultura para a Paz. Brasília: UNESCO, Fundação Vale, 2008.

\_\_\_\_\_. **Educação para Todos**: compromisso de Dakar. Brasília: UNESCO, CONSED, Ação Educativa, 2001.

\_\_\_\_\_. **Declaração Mundial sobre Educação para Todos**: satisfação das necessidades básicas de aprendizagem. Jomtien: UNESCO, 1990.

VASCONCELOS, T. A. C. **A economia solidária como uma estratégia de desenvolvimento territorial**: alguns aspectos teóricos. Dissertação de Mestrado Uberlândia, MG: UFU, 2007.

VIEIRA, E. **Democracia e Política Social**. São Paulo: Cortez; Autores Associados, 1992.



## ANEXOS

### Anexo I (Resposta de e-mail)

**De:**

escolaviva 

**Para:**

jeovandircampos 

**Assunto:**

Solicitação

**Data:**

17/02/2011 11:58

Prezado Jeovandir,

Favor entrar no site do CRV <http://crv.educacao.mg.gov.br>, e clicar no link do Projeto Escola Viva, Comunidade Ativa e você terá todas as informações referente ao Projeto.

Att.,

Maria Zeiva

Equipe Projeto Escola Viva, Comunidade Ativa

jeovandircampos escreveu:

Prezados(as),

Venho por meio deste, solicitar desse departamento, caso seja possível, o compartilhamento de informações referentes ao Projeto Escola Viva, Comunidade Ativa - documentos que deram origem ao Projeto, orientações, desenvolvimento e desdobramentos - enfim pontos relevantes concernente ao Projeto.

A justificativa pelo interesse ao Projeto EVCA, dá-se por tratar de objeto central de uma dissertação de mestrado cujo foco esta no referido Projeto. Estou vinculado ao programa de pós-graduação da Universidade Federal de Uberlândia-UFU onde desenvolvo a pesquisa. Sou funcionário público estadual licenciado mas lotado na E.E. São Judas Tadeu em Araguari. Ficarei imensamente grato com a possibilidade de colaboração, pois a pesquisa envolve uma política pública no setor educacional nas quais as análises poderão apontar avanços e retrocessos que, seguramente, resultarão em crescimento e aperfeiçoamento do dito Projeto. Desde já agradeço.

Atenciosamente,

Jeovandir Campos do Prado

Mestrando em Educação

Masp 1066914-1

confirmar recebimento

## Anexo II (Exemplo de Plano de Ação)

OBJETIVOS	AÇÕES/ PROJETOS	TAREFAS	PERÍODO	RESPONSÁVEL	EQUIPE	ORÇAMENTO	PROGRAMAS DE ATENDIMENTO/ PARCERIAS
Formar os professores para um trabalho mais atualizado quanto ao planejamento didático de suas áreas de atuação, disciplinas e aulas	<p>PROJETO: elaboração e implementação de curso de formação em planejamento de projetos pedagógicos.</p> <p>Coordenador: José Nilton</p>	<p>1- Identificar as organizações habilitadas para programar e desenvolver o curso.</p> <p>2- Solicitar a proposta do curso, o calendário de atividades e custos (...)</p> <p>3- Com base nesses dados, fazer a escolha da organização.</p>	<p>1-Primeira quinzena de fevereiro/04.</p> <p>2-Segunda quinzena de fevereiro/04.</p> <p>3-primeira quinzena de março.</p>	<p>1- Fernanda</p> <p>2-Jussara</p> <p>3-Carlos</p>	<p>1-Marina e Carlos</p> <p>2-Carlos e Antonio</p> <p>3-Fernanda, Jussara, Marina Antônia</p>	<p>1- Interurbanos, fax, correios: R\$ 40,00</p> <p>2-Idem: R\$ 20,00</p> <p>3-Sem ônus</p>	Secretaria de Estado de Educação: sob o programa de apoio ao educador
Mesmo objetivo	<p>AÇÃO: Elaboração e implementação de estudos sobre planejamento didático.</p> <p>Coordenadora: Maria Aparecida</p>	<p>1- Identificar os profissionais capacitados para participar do seminário.</p> <p>2- Definir as atividades, datas prováveis, infraestrutura necessária, parcerias, orçamentos (...)</p>	<p>1-Março/04</p> <p>2-Março/04</p>	<p>1-Luiza</p> <p>2-Marcos</p>	<p>1-Carmem e Leticia</p> <p>2-Joana e Célio</p>	<p>1- Interurbanos, fax, correio: R\$ 40,00</p> <p>2-Sem ônus</p>	Secretaria de Estado de Educação: sob o programa de apoio ao educador. Parcerias: Hotel Dimas, Restaurante Panela de Barro, Banco do Nordeste
Melhorar as condições de atendimento da cantina da escola	<p>PROJETO: ampliação e reforma da cantina.</p> <p>Coordenador: Sr. José Geraldo</p>	<p>1-Identificar profissionais habilitados para fazer um estudo arquitetônico inicial. (...)</p> <p>2- Entrar em contato com a SRE para informar-se sobre os procedimentos que regulamentam esse tipo de projeto.</p>	<p>1-Março/04</p> <p>2-Março/04</p>	<p>1- Sebastião</p> <p>2-Lúcia</p>	<p>1-Sr. José e Sr. Miguel (parceiros da comunidade)</p> <p>2-Pacheco e José Luís</p>	<p>1-Sem ônus</p> <p>2-Passagens e estadias em BH: R\$ 40,00</p>	Secretaria de Estado de Educação: sob programa de ...

Fonte: Caderno de Orientações para elaboração do PDPI

### Anexo III (Ofício Circular nº 264/2008)

#### **Ofício Circular nº 264 /2008**

#### **Assunto: Orientações referentes ao Projeto Abrindo Espaços**

Caro(a) Diretor(a),

depois das reuniões com as superintendências regionais onde apresentamos a proposta do Projeto Abrindo Espaços, para 2008, já recebemos alguns planos de ação das escolas e após análise, chamamos a atenção de todos para alguns aspectos:

- Ao enviar o plano de ação referente a uma oficina, os participantes já devem estar inscritos, justificando-se a execução da mesma. Quando a escola diz que a faixa etária atendida será **“a partir de...”** fica claro que ainda não houve um procedimento de formação do grupo, a oficina ainda está sendo oferecida enquanto possibilidade de realização.

Os planos de ação devem ser enviados quando as oficinas já estiverem montadas, com seus integrantes definidos, inscritos.

- A oficina deve ter uma proposta bem clara, definida, com objetivos educativos. Não é possível ter uma única oficina que vá trabalhar culinária e artesanato, por exemplo. No caso seriam duas oficinas, mas existe demanda e interesse para todas as duas??
- Será autorizada a liberação de recurso para até 6 oficinas/grupos por escola. Não 6 modalidades de oficina.

80 participantes, por exemplo, numa oficina de futebol... Isto é apenas um grupo??

Uma oficina de futebol cuja faixa etária apontada é de 6 a 17 anos. É uma única turma??

Isso não quer dizer que a escola não possa oferecer mais de 6 oficinas, caso tenha interesse e possibilidades, mas o recurso máximo, por escola, será para 6 oficinas.

- Pensando na importância de se criar uma rotina, no que se refere à abertura nos finais de semana, é preciso que as oficinas funcionem regularmente aos sábados e/ou domingos. Propostas quinzenais não serão aceitas.
- É preciso apontar, no plano de ação, o período de execução. Setembro a dezembro, por exemplo, etc. As escolas que quiserem oferecer oficinas nas férias de janeiro deverão incluir este mês de atividade.

- Reforçamos a importância do enfoque educativo, formativo das oficinas a serem oferecidas, já que acontecerão num espaço escolar.

Em função de experiências anteriores, não aceitaremos oficinas de estética, cabeleireiro e manicure.

- O recurso a ser disponibilizado é exclusivamente para material de consumo. Caso haja a necessidade de algum material permanente, é preciso fazer uma solicitação ao Projeto Escola Viva, que será analisada.

Sabemos que este é um momento de adaptação e ajustes do Projeto Abrindo Espaços no que se refere não apenas a sua forma de funcionamento, mas principalmente no seu enfoque pedagógico.

Acreditamos que a partir do momento em que as escolas conseguirem fortalecer a relação com suas comunidades, ampliando o diálogo e a participação de todos, perceberão a importância das aberturas nos finais de semana, consolidando mais uma ação educativa.

Em anexo, seguem alguns formulários e uma relação de oficinas como sugestão para sua organização.

Lembramos que o Plano de Ação da escola deve ser enviado para o Projeto Escola Viva para análise, aprovação e liberação de recurso.

Qualquer dúvida estamos à disposição.

Atenciosamente,

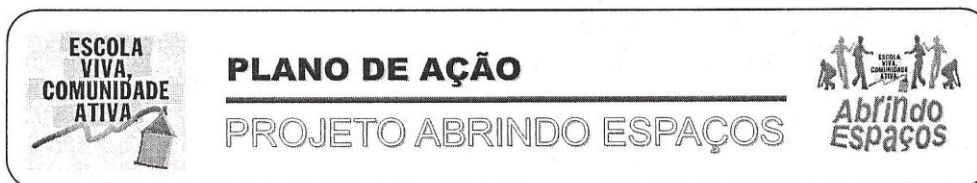
Mabel Faleiro

Consultora do Projeto Escola Viva, Comunidade Ativa

Maria Cristina Pinheiro de Pinho Machado

Gerente do Projeto Escola Viva, Comunidade Ativa

**Anexo IV (Orientações de plano de ação da escola anexado ao Ofício Circular nº 264/2008)**



Nome da Escola: \_\_\_\_\_

SRE: \_\_\_\_\_ E-mail: \_\_\_\_\_ Telefone: \_\_\_\_\_

Diretor(a): \_\_\_\_\_

**ORIENTAÇÕES:**

➤ Oficinas a serem oferecidas aos sábados e/ou domingos de agosto a dezembro/2008:

- Mínimo de 1 oficina e máximo de 6
- Tipo de oficina – identificar demandas e possibilidades de organização
- Dia e horário de funcionamento – semanalmente, de acordo com a disponibilidade da escola e dos participantes
- Número de participantes e faixa etária abrangida – compatíveis com as oficinas oferecidas
- Período de execução – apontar os meses de funcionamento
- Justificativa – definir as intenções educativas de cada oficina
- Listagem do material de consumo necessário

**ATENÇÃO!**

**Em novembro encaminharemos um formulário de avaliação a ser preenchido, tendo como referencial este plano de ação. Portanto, é muito importante que caso haja alguma alteração na proposta, durante este período de agosto a dezembro, sejam comunicadas por escrito para que ao final possamos avaliar o desenvolvimento do projeto em cada escola. Nosso objetivo, com tal procedimento, é criar condições de funcionamento cada vez mais viáveis, com práticas significativas, de maneira que as aberturas nos finais de semana sejam, na verdade, uma boa estratégia educativa, ampliando o diálogo, solidificando as relações das escolas com suas comunidades.**



**1) Oficina:** \_\_\_\_\_  
Dia: ( ) sábado ( ) domingo Horário: \_\_\_\_\_  
Nº de participantes: \_\_\_\_\_ Faixa etária: \_\_\_\_\_  
Meses de execução: ( ) agosto ( ) setembro ( ) outubro ( ) novembro ( ) dezembro ( ) janeiro  
Justificativa: \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
Material de consumo necessário: \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

**2) Oficina:** \_\_\_\_\_  
Dia: ( ) sábado ( ) domingo Horário: \_\_\_\_\_  
Nº de participantes: \_\_\_\_\_ Faixa etária: \_\_\_\_\_  
Meses de execução: ( ) agosto ( ) setembro ( ) outubro ( ) novembro ( ) dezembro ( ) janeiro  
Justificativa: \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
Material de consumo necessário: \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

**3) Oficina:** \_\_\_\_\_  
Dia: ( ) sábado ( ) domingo Horário: \_\_\_\_\_  
Nº de participantes: \_\_\_\_\_ Faixa etária: \_\_\_\_\_  
Meses de execução: ( ) agosto ( ) setembro ( ) outubro ( ) novembro ( ) dezembro ( ) janeiro  
Justificativa: \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
Material de consumo necessário: \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

**4) Oficina:** \_\_\_\_\_

Dia: ( ) sábado ( ) domingo Horário: \_\_\_\_\_

Nº de participantes: \_\_\_\_\_ Faixa etária: \_\_\_\_\_

Meses de execução: ( ) agosto ( ) setembro ( ) outubro ( ) novembro ( ) dezembro ( ) janeiro

Justificativa: \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

Material de consumo necessário: \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

**5) Oficina:** \_\_\_\_\_

Dia: ( ) sábado ( ) domingo Horário: \_\_\_\_\_

Nº de participantes: \_\_\_\_\_ Faixa etária: \_\_\_\_\_

Meses de execução: ( ) agosto ( ) setembro ( ) outubro ( ) novembro ( ) dezembro ( ) janeiro

Justificativa: \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

Material de consumo necessário: \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

**6) Oficina:** \_\_\_\_\_

Dia: ( ) sábado ( ) domingo Horário: \_\_\_\_\_

Nº de participantes: \_\_\_\_\_ Faixa etária: \_\_\_\_\_

Meses de execução: ( ) agosto ( ) setembro ( ) outubro ( ) novembro ( ) dezembro ( ) janeiro

Justificativa: \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

Material de consumo necessário: \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

Belo Horizonte, \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2008  
 Assinatura do(a) Diretor(a): \_\_\_\_\_

Anexo V (Sugestões de oficinas anexadas ao Ofício Circular nº 264/2008)

# RELAÇÃO DE OFICINAS PARA O PROJETO ABRINDO ESPAÇOS

O Projeto Abrindo Espaços é uma estratégia de aproximação das escolas com suas comunidades, sendo a **ação educativa** o meio de interlocução.

Assim, é preciso assegurar que as oficinas tenham objetivos que vão além do fazer, criando-se a possibilidade de reflexão, discussão e construção de conhecimentos, atendendo necessidades das comunidades em consonância à realidade das escolas.

Também sentidos de responsabilidade, cooperação, respeito, cuidado e coletividade devem estar presentes em todas as propostas como conteúdos atitudinais, de maneira que possibilitem a formação de valores essenciais nas relações pessoais e sociais.

A partir de experiências anteriores listamos algumas oficinas:

## • Alfabetização

para jovens e adultos.

## • Artesanato

Existem diversos tipos de trabalhos artesanais – tapeçaria, bordado, bijouteria, cestaria, etc. É preciso inovar, desenvolvendo a criatividade e habilidade dos participantes.

## • Cinema

Montar um cine-clube, exibindo-se filmes que normalmente não são vistos na TV. Propor debates após as sessões.

## • Contação de histórias

Resgatar histórias e casos, memórias de gerações.

## • Culinária

Técnicas de manipulação e congelamento, valor nutricional dos alimentos, culinária alternativa.



- **Cursos técnicos**

marcenaria, eletricidade, corte e costura, etc.

- **Dança**

Ampliar as possibilidades de expressão corporal. Diversificar os estilos.

- **Esporte**

Ampliar as modalidades esportivas, discutindo-se regras e comportamentos decisivos para a formação de equipes. Organizar torneios internos e com outras escolas/instituições.

- **Horta/Jardinagem**

Técnicas de plantio e poda. Noções básicas de clima, solo, relevo, etc.

- **Informática**

O computador como ferramenta de pesquisa, instrumento de inclusão digital.

- **Jogos e Brincadeiras**

Resgatar jogos e brincadeiras de outros tempos e culturas. Prática do xadrez.

- **Música**

Canto coral, instrumentos, variedade musical.



- **Preparação para vestibular**

Para os jovens do 3º ano do ensino médio (em curso ou concluído) que almejam ingressar numa universidade.

- **Teatro**

Linguagem de expressão, técnicas corporais. O teatro de palco, o teatro de rua.

**Anexo VI (Plano de ação do instrutor voluntário)**

	<p><b>PROJETO ABRINDO ESPAÇOS</b></p>	
<b>PLANO DE AÇÃO DO INSTRUTOR VOLUNTÁRIO</b>		
E.E.: _____		
OFICINA: (Ex. Música) _____		
TIPO: (Ex. Violão) _____		
NOME DO INSTRUTOR VOLUNTÁRIO: _____		
<b>I - JUSTIFICATIVA</b>		
➤ A razão de se oferecer a oficina na escola		
<b>II - OBJETIVOS</b>		
➤ O que se pretende alcançar com a oficina		
<b>III - DESENVOLVIMENTO</b>		
➤ Registrar as estratégias utilizadas para alcançar seus objetivos		
<b>IV – PÚBLICO ALVO</b>		
➤ <b>Número de participantes</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alunos da escola: crianças, jovens, adultos</li> <li>• Comunidade: crianças, jovens, adultos, idosos</li> </ul>		
<b>V - DURAÇÃO</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Carga horária semanal</li> <li>➤ Carga horária total</li> </ul>		
<b>VI – FORMAS DE AVALIAÇÃO</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Através de registros escritos, observações e reuniões com os grupos e equipe local responsável, o instrutor voluntário poderá avaliar o interesse, a participação e assiduidade dos alunos na oficina, identificando os alcances e as dificuldades em seu trabalho.</li> </ul>		

*muito importante que seja feita lista de chamada*