

CONCEPÇÕES DE PARTICIPAÇÃO NAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS:  
FUNDAMENTOS SÓCIO-HISTÓRICOS  
Juciley Silva Evangelista **Freire** – UFT

Este texto problematiza concepções fundantes no campo da política educacional. O tema da participação e sua relação com a educação é problematizado em sua dimensão conceitual a partir de uma perspectiva sócio-histórica que busca evidenciar as contradições e possibilidades das relações sociais que forjam concepções de educação e de participação que estão em disputa por divergentes forças sociais. Por tratar-se de um tema que deita raízes nos processos de socialização política do homem, a questão da democracia evidencia-se como base histórica para a construção do conceito de participação.

No contexto de desenvolvimento da democracia política no Brasil, grande número da produção teórica da área de educação, particularmente no campo da política educacional, tem se dedicado ao estudo da relação democracia e educação ou democratização das instituições educacionais, buscando apreender as ideias, desafios e contradições que a sociedade capitalista impõe à participação dos sujeitos do processo educativo nas definições acerca das finalidades sociais da educação e de sua organização político-pedagógica. Neste estudo, portanto, buscamos conhecer as concepções de participação que estão sendo apreendidas na prática social da educação brasileira ao longo das últimas três décadas.

A concepção de Educação que orienta esse estudo a entende como uma prática social que sofre as influências de determinantes sociais mais amplos e condiciona os processos de socialização dos indivíduos, ao mesmo tempo em que é, também, condicionada por esses processos. Nessa perspectiva, a função social da educação define-se na luta entre as classes fundamentais que compõe a sociedade ao instituírem seus interesses próprios de formação do homem (MÉSZÁROS, 2005; FRIGOTTO, 2003). Deste ponto de vista, a participação adquire papel crucial na materialização dessa função social, posto que participar é tomar parte nesta luta, definindo rumos, tomando decisões que conformarão um determinado tipo de formação humana e de sociedade.

Participação, portanto, é um conceito em desenvolvimento e em disputa, vai adquirindo formas determinadas historicamente que servem para justificar ou questionar a ordem social vigente. Neste desenvolvimento conceitual, o problema da participação e sua relação com a educação é tematizado a partir de perspectivas diversas – da visão liberal que individualiza e enfraquece a dimensão política em prol de uma supervalorização da dimensão técnica, operacional ou gerencial, à concepção de participação como poder de decisão das forças sociais do trabalho, que de modo autônomo controla as instâncias de mediação social em todos os níveis político, cultural e econômico. Esta última concepção tem por fundamento a igualdade social e, portanto, relações sociais mediadas pela universalização do trabalho e igual partilha dos seus produtos.

A investigação que empreendemos parte do pressuposto de que a participação e seus desdobramentos na particularidade da prática social da educação sofrem os condicionantes sociais mais amplos que determinam a relação indivíduo-sociedade no atual estágio de desenvolvimento do capitalismo. Neste sentido, a apreensão das concepções de participação, seus fundamentos e as contradições que as engendram ao longo da construção teórica no campo educacional considerou que são os homens, como seres individuais e sociais, que constituem o tecido das relações sociais, ou seja, constroem a sociedade e sua rede de instituições. Portanto, o fundamento da crítica ao conceito de participação partiu dessa relação histórica entre o indivíduo que constitui a sociedade e é por ela constituído.

A perspectiva teórico-metodológica na qual situa esse entendimento compreende que o estudo da questão da participação dos indivíduos ou de suas organizações nas instituições políticas e sociais da sociedade moderna, neste caso a educação, requer considerar as condições sociais de existência, materiais e culturais, em sua abrangência e aprofundamentos históricos. Nessa perspectiva, o método de apreensão da realidade está envolvido “com os problemas substantivos da vida social”, pois há uma “inseparabilidade dos aspectos metodológicos dos problemas encontrados em sua dimensão substantiva”, conforme sublinha Mészáros (2009a, p.204).

Partindo dessa perspectiva teórico-metodológica buscamos conhecer os fundamentos teóricos e desenvolvimento sócio-histórico do conceito de participação, a

partir da relação indivíduo e sociedade na modernidade, como base para a apreensão de suas formas de representação teórico-conceitual no âmbito específico da educação, tomando como questões norteadoras as seguintes indagações: Que concepções de participação são evidenciadas no âmbito dos estudos do campo da educação? Quais seus fundamentos sócio-históricos e que contradições as permeiam? Como essas concepções articulam e tensionam as questões relativas à participação social e política em geral com a educação?

A base empírica para qual dirigimos esses questionamentos foi constituída por artigos publicados no periódico científico *Educação & Sociedade: revista de ciência da educação*, editado pelo Centro de Documentação Educação e Sociedade (Cedes), compreendendo o período entre 1978-2010, um recorte temporal de mais de 30 anos.

### **Fundamentos teóricos e desenvolvimento histórico do conceito de participação na modernidade: ascensão e queda do indivíduo isolado**

Nos postulados de alguns dos maiores pensadores da tradição liberal (Hobbes, Locke, Adam Smith, Stuart Mill) o indivíduo é apresentado como um ser livre, auto-suficiente, independente e que não deve satisfação de sua vida, seus atos, sua liberdade e seus bens à sociedade. Esse indivíduo isolado, no entanto, é uma invenção da modernidade, concebido no contexto histórico da emergência da burguesia como classe social autônoma, pois na tradição filosófica antiga o indivíduo se constitui na medida em que é uma parte do todo social. Em Aristóteles (1997), por exemplo, não existe o indivíduo isolado; o homem é por natureza um ser social, vive e se constitui na sociedade, na relação com os outros, numa relação de dependência mútua que possibilita sua existência.

A idéia de participação no poder decisório da sociedade, na perspectiva de Hobbes (1988), está limitada ao monarca. Os indivíduos concebidos como um *a priori* dotados de egoísmo e interesses particularistas não estão em condições de formarem uma comunidade, apenas se associam tendo acima de si uma força maior, mais poderosa e que decide, em última instância, todas as questões relativas à organização social da vida. É o “indivíduo isolado” ou “indivíduo atomizado”, sem vínculo com os outros ou

com uma classe, que emerge com toda força no pensamento liberal moderno, posto que a base social concreta já possibilitava essa interpretação. Esse pensamento surge no limiar da ascensão da burguesia como nova força social, num contexto de expansão comercial e de exploração das potencialidades produtivas ainda vinculadas pela forma de organização social e política feudal. As qualidades valorativas que ressaltam o indivíduo isolado nada mais são que as qualidades observadas no indivíduo burguês, que já se diferenciava em sua posição social de todos os demais.

Locke, por sua vez, elabora uma constituição de poder estatal, com base na transferência de poderes individuais que, em última instância, não sai das mãos dos indivíduos. O artifício usado por Locke para manter o poder individual dos homens no *estado social* é a defesa de sua concepção de liberdade natural, que “consiste na não submissão a qualquer obrigação exceto a da lei da natureza”, ou seja, a preservação da propriedade: a vida, a liberdade e os bens. Para o autor, ao deixarem o *estado de natureza*, os homens não abdicam totalmente de sua liberdade. Nessa perspectiva, as leis civis, regulamentadas pela sociedade, servem para conservar e ampliar a liberdade dos indivíduos (LOCKE, 2006).

A doutrina do liberalismo político, fundamentada nas idéias de Hobbes e Locke, postula um Estado dotado de poderes limitados por leis civis que têm como foco central a preservação da propriedade privada e da liberdade individual. Enquanto no mundo antigo o princípio da liberdade objetivava prender o indivíduo aos laços sociais vigentes, na modernidade, este mesmo princípio, pretende apartar o indivíduo de suas relações e absolutizá-lo como um ser auto-suficiente, isolado da vida social e preocupado apenas com suas posses. O princípio da igualdade, por conseguinte, não aparece, nesses dois autores, como uma preocupação ou um obstáculo à realização do tipo de participação que se requer do indivíduo na constituição da sociedade, visto que apenas às classes proprietárias reserva-se o direito de participar da vida política e das definições da vida econômica. A questão social, nesta perspectiva, é um problema individual.

Entre os modernos, Rousseau realiza uma crítica contundente a essa promessa de liberdade individual, desvelando-a como uma ilusão. Trata-se de uma promessa que dessocializa o homem, desfigura a mediação social como algo essencial para a

constituição humana. Para Rousseau (2006), a participação só se realiza quando os indivíduos estão unidos em sociedade e instituem a vontade geral soberana por meio das leis que igualam a todos e protegem a liberdade, educando-se nesse processo.

Todavia, Rousseau reconhece, de modo radical, que na realidade sócio-histórica de seu tempo a igualdade entre os homens é ilusória e justificadora da opressão do rico sobre o pobre. Para reconciliar essa evidente contradição entre a realidade social e o princípio de igualdade concebido em termos racionais, Rousseau postula uma igualdade entre os indivíduos no plano formal jurídico e moral, reconhecendo as leis como atos da vontade geral, que tendem sempre à igualdade. Assim, a legislação é obra da participação igual de cada indivíduo no todo que constrói a sociedade. Por isso, o ato de legislar é indivisível, não pode ser atribuído a outros, mas somente ao corpo de indivíduos coletivamente constituídos. A idéia moderna de representação da vontade soberana é, nessa visão, a destruição do próprio povo e de sua liberdade. Para Rousseau, a participação só ocorre efetivamente num contexto de liberdade e igualdade política.

Mészáros (2006) critica essa visão de Rousseau afirmando que o filósofo recorre aos postulados morais, como recurso para sair das contradições reais, porque não é ainda capaz de visualizar em seu tempo histórico uma resposta com base nas forças materiais que se desenvolvem na realidade social e que mantém a desigualdade entre os homens. Segundo o autor, para apreender as tendências objetivas da realidade social em suas causas e não apenas em seus reflexos subjetivos ou efeitos morais, seria necessário um ponto de vista sócio-histórico “inimaginável na época de Rousseau” (p.61).

No desenvolvimento histórico da realidade social a questão da participação é apreendida no bojo das preocupações da classe burguesa com o equilíbrio das relações de exploração e dominação próprias do sistema do capital, que cria uma estrutura política baseada num sistema legal-jurídico e burocrático de sustentação e justificação destas relações. O Estado moderno, constituído a partir do princípio da democracia liberal, será a esfera institucional do controle político, não por meio da participação direta dos indivíduos, mas sim por meio de um sistema de representação parlamentar.

A questão acerca da relação entre liberalismo e democracia, entretanto, é controversa. Pois, ambas concepções seguiram caminhos diversos e até mesmo

antagônicos em suas origens. O liberalismo nem sempre foi democrático, tão pouco a democracia foi sempre liberal.

Tocqueville (2005), que observou a inexorável marcha da democracia para todos os povos, temia a igualdade de condições que fundamentava o sistema social democrático, alegando que se o mesmo não fosse bem conduzido poderia levar à perda da liberdade, instaurando a “tirania da maioria”, por não haver mais diferença entre os indivíduos, prevalecendo a força da quantidade sobre a individualidade.

O “remédio” prescrito por Tocqueville para os males da democracia foi a defesa dos direitos e liberdades individuais e de associação. Para Bobbio (2006), contudo, a democracia moderna não é incompatível com o liberalismo e pode mesmo ser considerada “um natural prosseguimento” deste, desde que tomada pelo seu significado procedimental ou jurídico-institucional. Pois, o problema substancial do conteúdo da democracia liberal é a resolução do “difícil problema das relações entre liberdade e igualdade” (p.38). Para o autor, as doutrinas do libertarismo e do igualitarismo assentam-se em concepções de homem e sociedade diversas: “Para o liberal, o fim principal é a expansão da personalidade individual (...); 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” (2006, p.39).

Segundo Bobbio (2006), a única forma da igualdade compatível e solicitada pelo liberalismo é a “igualdade na liberdade”, ou seja, a liberdade conforme enunciada por Stuart Mill – liberdade individual para fazer tudo que não ofenda a liberdade do outro. Essa igualdade, formalizada numa base legal-jurídica, desdenha e evita a todo custo a igualdade na esfera econômica e social. A partir dessa base, as precondições para o funcionamento das regras do “jogo democrático” estão postos pelos princípios fundamentais da liberdade de associação e liberdade de opinião dos indivíduos. Desse modo, segundo o autor, democracia e liberalismo tornaram-se interdependentes, ao ponto de não se conceber mais um Estado liberal que não seja democrático ou um Estado democrático que não seja liberal.

## **O ser social do homem e a determinação do trabalho: fundamentos para a crítica radical do conceito liberal de participação**

A crítica de Marx à visão liberal do indivíduo isolado e da sociedade que o oprime e isola, fundamentada na categoria mediadora do trabalho, revela que o ideário desse indivíduo auto-suficiente proposto pela teoria burguesa mostra-se irreal, uma mera aparência. O conceito de participação em comum dos indivíduos em todas as esferas da vida constitui o fundamento da constituição social. A relação indivíduo e sociedade, portanto, é entendida como uma relação recíproca. Estes conceitos se articulam de forma indissociável. O indivíduo se forma na sua relação com os outros. São os confrontos e tensões entre o particular e o universal, ou seja, o indivíduo e a sociedade, os constituintes da consciência de si – ou autoconsciência - que caracteriza o ser individual que produz a realidade social.

Para Marx, o homem “é o conjunto das relações sociais” (6ª Tese, 2008, p. 101). A sociedade é a suprema realização da naturalidade do homem. Essa concepção nega e supera a idéia liberal do indivíduo isolado e auto-suficiente, pois situa a determinação do ser social do homem como obra das condições de existência produzidas pelo próprio homem em sua atividade vital consciente, em busca pela produção da vida – sua enquanto indivíduo e da espécie como um todo. É pelo trabalho que essas condições são produzidas. O trabalho, deste modo, é a categoria ontológica fundamental da constituição do ser social do homem.

São as condições de existência encontradas pelos homens já prontas que prescrevem aos indivíduos o ponto de partida do desenvolvimento e estabelecem os limites de sua ação. Esses determinantes constituem a história do homem. Toda a produção do homem, da sua vida genérica e individual, dá-se, portanto, na história.

Para a satisfação das diferentes necessidades humanas, criadas historicamente, é imprescindível a existência de diferentes formas de trabalho útil, uma divisão social do trabalho. Contudo, na divisão que se opera na sociedade capitalista, o valor de uso, produzido para a satisfação de determinadas necessidades individuais e que, para isso, deve ser objeto de troca entre os diferentes indivíduos produtores nos diversos ramos produtivos, torna-se uma mercadoria. Como mercadoria, o valor de uso adquire novas

características, não físicas – pois fisicamente ela continua a ter a mesma forma de antes – mas na sua manifestação metafísica ela adquire outra forma de valor, um valor socialmente determinado pelas relações de produção e troca estabelecidas.

Nas relações sociais capitalistas, a mercadoria esconde seu verdadeiro caráter de produção humana e aparece como algo independente do homem, como um ser com vida própria que determina suas próprias grandezas de valor e regras de intercâmbio (MARX, 1988). Esse processo de inversão das características sociais do trabalho para os produtos desse trabalho é denominado por Marx de reificação.

A análise marxiana sobre o processo de reificação revela que o indivíduo alienado tem uma participação reificada na construção da sociedade. Sua fragmentação reflete a fragmentação da sociedade, que o isola em partes fracionadas, retira-lhe o sentido da totalidade social e o personifica como capitalista, ou o fixa como trabalhador assalariado, e a ambos como cidadãos políticos que atuam numa esfera pública artificialmente criada para libertá-los das amarras da sociedade feudal, dar-lhes condições de direitos iguais, além de controlar a vida social e manter a ordem dos conflitos gerados pela oposição entre essas duas modernas classes de homens. A esfera da política e a do direito, todavia, por si sós não constituem mediações que possam solucionar o problema. Na perspectiva marxiana, a forma efetiva de participação do indivíduo na sociedade é com o seu trabalho, ou seja, com o dispêndio de sua força de trabalho para a produção social total e de suas forças sociais para a própria humanização.

No desenvolvimento da crítica da economia política, iniciada por Marx, observamos em Mészáros a preocupação em compreender as formas atuais de intervenção positiva que de fato possam alterar a estrutura das mediações alienantes. A crítica de Mészáros (2007) tem como alvo as “instituições democráticas” estabelecidas e a crise da política no mundo moderno, considerada parte integrante da crise estrutural do próprio sistema do capital.

Para Mészáros (2007), a questão efetiva da participação relaciona-se a um processo de mudança significativa no modo de organização da produção e reprodução da vida social, que tenha como norte a instituição da igualdade substantiva. Em sua concepção, participação significa “autogestão plenamente autônoma da sociedade pelos



produtores livremente associados em todos os domínios” (2010, p. 16). Contrapondo-se, portanto, à participação formal, baseada no indivíduo isolado, proposta e efetivada pela concepção de democracia liberal burguesa, está o desafio apontado por Mészáros (2007) de instauração de uma coordenação geral do processo social realizada pelos sujeitos do trabalho.

Na perspectiva meszariana, a democratização da participação não passa somente pela dimensão política, mas sem ela não se conseguirá instituir qualquer mudança na sua forma atual. Assim, apropriar-se da institucionalidade política do Estado é uma condição objetiva inicial para criar as condições gerais necessárias ao processo de transição para uma nova sociedade.

A tarefa política que tenha por horizonte a transformação se dará pela participação tanto por dentro da institucionalidade estatal já consolidada quanto em novos órgãos de controle social, e por formas de ação política extraparlamentar. Nesta perspectiva, a restituição da tomada de decisões pela base social da qual esse poder foi subtraído se dará pela criação de novas formas de ação política e novas estruturas de intercâmbios políticos, econômicos, sociais e culturais baseados na cooperação e autogestão.

### **Participação e educação: concepções e processos político-sociais presentes nos estudos da revista *Educação & Sociedade***

A revista científica *Educação & Sociedade (E&S)*, um dos mais importantes periódicos científicos da área da educação no Brasil, de abrangência nacional e internacional, foi criada no contexto de redemocratização da sociedade brasileira, tornando-se um veículo do pensamento educacional preocupado com os amplos movimentos que interferem diretamente na prática educativa nos diversos níveis escolares. Nesse sentido, sua linha editorial não assume uma posição ideológica ou se inscreve em determinado paradigma de pensamento, mas apresenta-se como uma “revista plural, aberta a todas as tendências ideológicas e políticas, bem como às diferentes metodologias e epistemologias” (EDUCAÇÃO & SOCIEDADE, 1993, p. 9).

No estudo, observamos que sempre esteve em foco em suas páginas os temas, os problemas e as questões que configuram a prática e a reflexão teórica dos educadores e pesquisadores da área, sinalizando tendências e descrevendo realidades que no momento histórico são apreendidas por diversos grupos de pesquisadores sob diferentes prismas e recortes teórico-metodológicos. Mas, seu escopo extrapola a mera divulgação científica, atuando como veículo promotor de debates, avaliações e proposições no âmbito das políticas educacionais, desde sua origem até os dias atuais. Assim, os temas da organização política e científica dos educadores, a elaboração de propostas de legislações e normatizações gerais e específicas do campo educacional, bem como a crítica e a atuação propositiva junto às esferas estatais sempre estiveram em foco. No que concerne ao tema deste estudo, as publicações de *E&S* fornecem um amplo material de análise de onde extraímos concepções de participação que vem se constituindo ao longo da história educacional recente do país.

Para este estudo consultou-se todos os 112 números de *E&S* publicados desde o primeiro, em 1978, até o último relativo ao trimestre julho a setembro de 2010, período em que finalizamos a pesquisa. No que concerne ao tema da participação foram encontradas referências em 41 números da revista. Na primeira leitura exploratória identificou-se 97 artigos. Seguindo critérios estabelecidos (como abordagem conceitual da participação e referência às questões da democracia e democratização da educação), a seleção final apurou 61 artigos tratando direta ou indiretamente da participação.<sup>1</sup>

Após seleção, leitura e tratamento analítico dos artigos por meio de uma guia de documentação e análise, organizamos os artigos por temas, tendo como critério a especificidade da discussão realizada ao longo do texto analisado e, sobretudo, sua articulação com a concepção de participação apresentada. Seguindo esse critério, identificou-se oito temas gerais nos quais a questão da participação é tratada: *Participação, Estado e Educação*, de maior incidência, composto por dezesseis artigos (26,2%); *Gestão/Gestão Democrática*, que aparece em dez dos artigos analisados (16,3%); *Administração*, tema referenciado em oito artigos analisados (13,1%);

---

<sup>1</sup> Após a leitura atenta de todos os artigos selecionados da revista que abordavam temas relativos ao processo de democratização da sociedade, do Estado e de suas instituições, observou-se em alguns textos que mesmo não citando expressamente o termo *participação* a questão da participação, como a estamos entendendo neste estudo, estava presente.

*Descentralização*, notado em oito artigos (13,1%); *Política Educacional* enfatizado em oito artigos (13,1%); *Democracia/Democratização*, composto por sete artigos (11,4%); *Educação e Desenvolvimento*, dois artigos (3,27%), e *Outros* temas se apresentam em dois artigos (2,37%) tangenciando a questão da participação: *Formação de Adultos e Planejamento Participativo*.

Apesar dessa diversidade temática, as inferências às concepções de participação apresentadas nos estudos de *E&S*, de um modo geral, se aproximam no tensionamento da relação Estado-sociedade civil nas proposições das políticas públicas para a educação, evidenciando os embates, as contradições e os desafios que daí advém para a participação popular.

Na década de 1980, a ênfase no exame crítico dos mecanismos de funcionamento da sociedade capitalista e do Estado brasileiro denuncia as relações autoritárias, burocráticas e clientelistas que os constituem e, ao mesmo tempo, evidencia o tensionamento destas relações pelo surgimento de novas forças políticas que postulam como princípio de luta a participação democrática na formulação das políticas públicas para a educação e em todas as esferas sociais. Nesse contexto, em que pesem os diferentes enfoques teórico-metodológicos adotados pelos autores, há um entendimento de que as possibilidades da participação estão intrinsecamente ligadas às transformações na base das relações capitalistas. Trata-se da ideia de que a democratização das instituições sociais, entre elas a educação, depende de mudanças estruturais na forma das relações de produção e reprodução da vida coletiva e individual e na abertura de canais de participação sócio-política.

Gandini (1985), por exemplo, questiona as possibilidades de realização da democracia participativa no contexto em que as condições de trabalho impossibilitam ao trabalhador participar das tomadas de decisões até mesmo naquilo que o afeta mais diretamente. No que concerne a essa questão fundamental acerca do controle dos processos de tomada de decisão, essência do conceito de participação, observamos em alguns estudos desse período uma preocupação com a questão da tecnocracia e seus efeitos negadores da participação na organização política do Estado e da escola. Ramos (1980) identifica a tecnocracia como um dos “matizes ideológicos do capitalismo monopolista” que postula a “eliminação da democracia e do político” pela “ascensão

dos tecnocratas ao poder” (p.110). Azevedo (1987), por sua vez, partindo de um conceito amplo de cidadania, constituído por direitos sociais, civis e políticos, e vinculado à construção de espaços sociais democratizados, revela as contradições dos processos sociais que forjaram a cidadania brasileira, argumentando que as políticas sociais surgiram no Brasil, no período da ditadura militar, imbuídas de “uma preocupação direta com a regulamentação das relações capital/trabalho” (p.99), constituindo-se não como conquistas de uma ampla cidadania, mas como forma de coação, de controle e de submissão aos imperativos dos processos de acumulação capitalista. A consequência desta conjuntura de negação foi o fechamento dos canais de participação popular na definição destas políticas e uma crescente despolitização das relações sociais, o que, segundo Azevedo (1987), compromete sua instituição, visto que “só através do debate e de um amplo processo coletivamente construído é que se pode legitimamente compor o perfil das políticas e dos direitos sociais” (p.102).

A partir da década de 1990, e durante toda a década de 2000, os estudos sobre os processos político-educacionais, em consolidação nas esferas estatais, evidenciam em seus fundamentos dois princípios contraditórios: de um lado, os princípios neoliberais adotados pelo governo central que, postulando um Estado mínimo em sua capacidade de provimento das políticas sociais, mas forte na sua capacidade de controle social, negam a participação efetiva das organizações e grupos sociais e educacionais na definição e controle das políticas públicas, requerendo, porém, sua participação na execução em âmbito local das ações, programas e projetos já definidos em suas finalidades e objetivos pelas esferas centrais de poder. De outro lado, os princípios democráticos – de participação, transparência, autonomia, descentralização etc. – cunhados e defendidos pelas forças sociais que, em luta por espaços públicos de decisão, requerem participação efetiva na elaboração, execução e avaliação das políticas públicas em geral.

### **Da participação sócio-política à participação como “técnica de gestão”**

Em alguns dos estudos analisados observamos a sinalização de um processo de apropriação desses princípios democráticos pelas políticas neoliberais, em que lhes são dados novos significados ao seu conteúdo e à sua forma, como, por exemplo, nos casos

das concepções de descentralização e de gestão democrática. No caso específico do conceito de participação, os estudos demonstram o deslocamento da idéia de participação sócio-política, como controle efetivo das instâncias decisórias pelos sujeitos sociais, para a idéia da participação como uma “*técnica de gestão*” dos serviços públicos pensados pelos idealizadores das políticas sociais. Como “*técnica de gestão*” a participação está ligada aos processos locais e ocorre por meio de procedimentos operacionais de execução das políticas educacionais.

Freitas (2007) ressalta que a concepção de participação na gestão democrática instituída pela legislação educacional vigente no país, em que pesem os embates políticos travados entre as forças sociais antagônicas, foi reduzida a uma representação no âmbito escolar, tendo o governo não compartilhado poder com a sociedade civil em instâncias decisórias mais amplas e permanentes de formulação, acompanhamento e avaliação das políticas públicas educacionais.

No que concerne às lógicas e fundamentos que acompanham a problemática da gestão democrática no contexto da reforma do Estado, iniciada nos anos de 1990, Peroni, Oliveira e Fernandes (2009) afirmam que “o deslocamento do foco da participação da sociedade do controle social entendido como mecanismo de acompanhamento das ações estatais” deu-se pela mudança na lógica da gestão pública para a lógica do privado, ou seja, pela adoção do gerencialismo como fundamento da organização administrativa do Estado, proposto pelo ideário político-ideológico neoliberal e da Terceira Via. A gestão democrática, segundo as autoras, foi profundamente afetada por esta nova lógica, pois o entendimento de democracia deste ideário é aquele da sociedade que assume tarefas do Estado e participação que significa responsabilização pela execução das tarefas, numa nítida separação entre o econômico e o político.

Nesse novo papel atribuído ao Estado pelo ideário neoliberal um de seus objetivos é “aumentar a participação social em atividades que antes eram de sua [do Estado] exclusiva competência” (Carvalho 2009, p.1153), não na perspectiva de controle social efetivo pelas forças organizadas do trabalho, mas como desresponsabilização do poder público pelos custos das políticas sociais. Nesta visão, concordamos com Lima que participação significa “integração e colaboração, e não

representação e intervenção política, com vencedores e vencidos, numa luta democrática entre distintos projectos e interesses” (2001, p.133).

A participação, nessa perspectiva, pode ser entendida como uma técnica facilitadora da organização e consecução local dos objetivos e finalidades previamente estabelecidos por um poder central. Uma participação coesa e integrada à gestão pública orientada para promover a funcionalidade, eficiência e eficácia das políticas estabelecidas. A ideia da participação como uma “*técnica de gestão*” parece, portanto, sintetizar bem o sentido atribuído a este conceito no âmbito das políticas educacionais pós-reforma neoliberal do Estado. Segundo Lima (2001),

a defesa da gestão participada e da co-participação, que não da participação da direcção e nos processos de decisão, está na ordem do dia e começa a ser transferida para o sector público e para a educação. Este tipo de participação-coesão, funcional e fictício, *é claramente entendido como uma técnica de gestão* para a promoção da eficácia e da qualidade. A participação “alargada” dos “interessados” assenta numa estratégia de delegação política para reduzir os conflitos institucionais, *uma estratégia neo-conservadora* (...) e não numa descentralização/devolução de poderes (embora frequentemente numa descentralização de encargos) (p.132-133, grifos meus).

Os estudos demonstram, ainda, que os processos de descentralização propostos pelas políticas educacionais de corte neoliberal parecem ter criado as condições favoráveis à realização dessa participação como técnica gerencial de execução dos planos educacionais pré-definidos, posto que não se trata de uma distribuição do poder de decisão significativo entre os vários níveis de governo, mas de um processo de desconcentração de atribuições e competências na execução, transferidas aos níveis locais, que continuam subordinados às decisões tomadas pelo poder central.

É nesta perspectiva de descentralização, que Azevedo (2002) localiza, por exemplo, o processo de municipalização da educação que se desencadeou no Brasil durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, fundamentado numa lógica economicista-instrumental que objetivou adequar o Estado aos rearranjos do capitalismo globalizado. Essa abordagem da descentralização como municipalização tem, segundo Mendonça (2001), um sentido restritivo, limitado aos aspectos formais da gestão educacional que não alteram as estruturas de poder, pois acrescentam pouco ou nada à ampliação dos processos participativos.

A concepção de participação como “técnica de gestão” evidencia, pois, um processo de reificação da participação, ao tratá-la como simples procedimento operacional em que as dimensões técnica e quantitativa subordinam a dimensão política, ou seja, a dimensão da luta entre interesses divergentes, do debate de idéias e da definição de rumos, em uma palavra, a dimensão em que os indivíduos socializados em suas organizações políticas se tornam sujeitos do processo de controle social. Observamos, portanto, a reificação de um processo que é inerentemente humano, que só tem sentido se realizado por indivíduos no pleno gozo de sua capacidade humana de deliberar conscientemente e de agir coletivamente.

### **Considerações Finais**

Os estudos publicados em *E&S*, de 1978 a 2010, por nós analisados, evidenciaram que a concepção de participação que se materializa na prática institucionalizada da educação fundamenta-se na idéia da participação como uma “técnica de gestão” dos serviços públicos, idealizados em suas finalidades e meios por um poder central que toma decisões. Nessa perspectiva, as dimensões técnica e quantitativa da participação se sobressaem à dimensão política.

Entendemos, contudo, que sem o resgate da dimensão política da participação no âmbito educacional as possibilidades de emancipação tornam-se reduzidas, pois conforme demonstra Mészáros, é no campo da política, nas lutas dos grupos sociais comprometidos com causas públicas e tendo a emancipação do trabalho como norte que se pode iniciar mudanças sustentáveis na realidade social. Essa forma da participação – que se pode chamar de reificada posto que não são os indivíduos, em suas esferas concretas de produção da vida, os sujeitos da tomada de decisão, mas sim um sistema burocratizado e alienado de definições políticas - mantém a estrutura hierárquica de dominação da sociedade, dificultando a autonomia e a cooperação entre os diferentes grupos que compõem o campo educacional.

Os estudos sinalizam que essa forma reificada da participação, aqui definida como “técnica de gestão”, é contraditada na realidade sócio-política pelas concepções progressistas, gestadas por forças sociais em disputa pela hegemonia de uma concepção

emancipatória de educação e de sociedade. Essas forças sociais vêm produzindo uma concepção de participação sóciopolítica baseada na transferência real de poder aos sujeitos sociais. No campo educacional, parte dos estudos analisados faz referência a essas concepções progressistas, tais como: as concepções de gestão democrática, ancorada na construção coletiva e autônoma do Projeto Político-Pedagógico da Escola; a concepção de descentralização efetiva do poder, ideal político forjado nas lutas dos movimentos sociais por espaços de decisão etc.

Em que pesem os processos de ressignificação desses ideários, realizados pelas políticas neoliberais, o importante a assinalar é o caráter polissêmico dessas concepções, o que demonstra as disputas teórico-políticas que ocorrem no plano concreto da estrutura social e que revelam as possibilidades de reapropriação e novas significações que podem ser construídas na materialização das políticas educacionais pelos sujeitos do processo educativo.

## Referências

ARISTÓTELES. *Política*. Trad., introd. e notas de Mário Gama Kury. 3.ed. Brasília: Ed. UnB, 1997.

AZEVEDO, Janete Lins de. As políticas sociais e a cidadania no Brasil. *Educ. Soc.* Campinas, vol.9, n.28, pp. 93- 105, dez. 1987.

AZEVEDO, Janete Maria Lins de. Implicações da nova lógica de ação do Estado para a educação municipal. *Educ. Soc.* Campinas, vol.23, n.80, pp. 49-71, set. 2002.

BOBBIO, Norberto. *Liberalismo e democracia*. Trad. Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Brasiliense, 2006.

CARVALHO, Elma Júlia Gonçalves de. Reestruturação produtiva, reforma administrativa do estado e gestão da educação. *Educ. Soc.* Campinas, vol.30, n.109, pp. 1139-1166, set./dez. 2009.

EDUCAÇÃO & SOCIEDADE. Editorial. *Educ. Soc.* Campinas, v.14, n. 44, p. 9, abr. 1993.

FREITAS, Dirce Nei Teixeira de. Avaliação e gestão democrática na regulação da educação básica brasileira: uma relação a avaliar. *Educ. Soc.* Campinas, vol.28, n.99, pp. 501-521, maio/ago. 2007.



FRIGOTTO, Gaudêncio. *Educação e crise do capitalismo real*. 5.ed. São Paulo: Cortez, 2003.

GANDINI, Raquel Pereira C. Participação ou Legitimação. *Educ. Soc.* Campinas, vol.7, n.21, pp. 140-144, Maio/Ago. 1985.

HOBBS, Thomas. *Leviatã, ou matéria, forma e poder de um estado eclesiástico e civil*. 4.ed. São Paulo: Nova Cultural, 1988. Col. Os Pensadores.

LIMA, Licínio C. *A escola como organização educativa: uma abordagem sociológica*. São Paulo: Cortez, 2001.

LOCKE, John. *Segundo tratado sobre o governo civil e outros escritos: ensaio sobre a origem, os limites e os fins verdadeiro do governo civil*. 4.ed. Bragança Paulista: Editora Universitária São Francisco; Petrópolis: Vozes, 2006.

MARX, Karl. *O Capital: crítica da economia política*. Trad. Régis Barbosa e Flávio R. Kothe. Vol. I. São Paulo: Nova Cultural, 1988.

MARX, Karl. Teses sobre Feuerbach. In.: MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. *A ideologia Alemã*. Trad. Luis Cláudio de Castro e Costa. São Paulo: Martins Fontes, 2008, p. 99-103.

MENDONÇA, Erasto Fortes. Estado patrimonial e gestão democrática do ensino público no Brasil. *Educ. Soc.* Campinas, v. 22, n. 75, pp. 84-108, ago. 2001.

MÉSZÁROS, István. *A educação para além do capital*. Trad. Isa Tavares. São Paulo: Boitempo, 2005.

MÉSZÁROS, István. *A teoria da alienação em Marx*. Trad. Isa Tavares. São Paulo: Boitempo, 2006.

MÉSZÁROS, István. *Atualidade histórica da ofensiva socialista: uma alternativa radical ao sistema parlamentar*. Trad. Paulo Cezar Castanheira. São Paulo: Boitempo, 2010.

MÉSZÁROS, István. *Estrutura social e formas de consciência: a determinação social do método*. Trad. Luciana Pudenzi, Francisco Raul Cornejo e Paulo Cezar Castanheira. São Paulo: Boitempo, 2009a.

MÉSZÁROS, István. *O desafio e o fardo do tempo histórico: o socialismo no século XXI*. Trad. Ana Cotrim e Vera Cotrim. São Paulo: Boitempo, 2007.

PERONI, Vera Maria Vidal; OLIVEIRA, Regina Tereza Cestari de; FERNANDES, Maria Diléia Espíndola. Estado e terceiro setor: as novas regulações entre o público e o privado na gestão da educação básica brasileira. *Educ. Soc.* Campinas, vol.30, n.108, pp. 761-778, out. 2009.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. *O contrato social: princípios do direito político*. 4.ed. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

TOCQUEVILLE, Alexis. *A democracia na América*. Trad. Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes, 2005.