

## Cultura política, democracia e participação social no Brasil: a gestão da educação em debate<sup>1</sup>

 Doracy Dias Aguiar de Carvalho<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Universidade Federal do Tocantins - UFT. Campus de Palmas. Coordenação de Estágio e Assistência Estudantil (COEST). Quadra 109 Norte, Avenida NS 15, ALCNO-14. Plano diretor Norte. Palmas - TO. Brasil.

Autor para correspondência/Author for correspondence: [doracy@uft.edu.br](mailto:doracy@uft.edu.br)

**RESUMO.** Este estudo, de natureza teórico-documental, trata das implicações da cultura política para o processo de construção da democracia brasileira e para a participação social na gestão das políticas públicas, especialmente da educação. Sustentado metodologicamente na perspectiva crítica dialética o texto busca demonstrar os avanços e recuos do processo de construção da democracia, bem como os impasses à participação social decorrentes da cultura política autoritária, clientelista e elitista que atravessa, historicamente, o Estado brasileiro e as diferentes instituições sociais. O estudo evidencia, sobretudo, os avanços alcançados com a Constituição de 1988, assim como os retrocessos operados em decorrência da lógica neoliberal aprofundada nos governos de Michel Temer e Jair Bolsonaro no sentido de enfraquecer a participação social e o controle democrático no âmbito das políticas públicas, como a educação. Contudo, mostra, também, que, apesar dos recuos que têm ocorrido nesse âmbito, a participação social continua viva e a luta pelo fortalecimento e ampliação da democracia participativa vem acontecendo em contraposição à lógica de destruição do patrimônio participativo brasileiro construído ao longo dos últimos 30 anos.

**Palavras-chave:** democracia brasileira, cultura política, participação social, gestão da educação.

## Political culture, democracy and social participation in Brazil: the management of education under debate

**ABSTRACT.** This study, of a theoretical-documentary nature, deals with the implications of political culture for the construction process of Brazilian democracy and for social participation in the management of public policies, especially education. Methodologically supported in the critical dialectical perspective the text seeks to demonstrate the advances and setbacks of the process of building democracy, as well as the impediments to social participation resulting from the authoritarian, clientelist and elitist political culture that historically crosses the Brazilian State and the different social institutions. The study highlights the advances achieved with the 1988 Constitution, as well as the setbacks operated as a result of the neoliberal logic deepened in the government of Michel Temer and Jair Bolsonaro in order to weaken social participation and democratic control in the scope of public policies, such as education. However, it also shows that despite the setbacks that have occurred in this scope, the social participation remains alive and the fight for the strengthening and expansion of participatory democracy has been happening in opposition to the logic of the destruction of the Brazilian participatory heritage built over the last 30 years.

**Keywords:** brazilian democracy, political culture, social participation, education management.

## Cultura política, democracia y participación social en Brasil: la gestión de la educación a debate

**RESUMEN.** Este estudio teórico-documental trata de las implicaciones de la cultura política para el proceso de construcción de la democracia brasileña y para la participación social en la gestión de las políticas públicas, especialmente la educación. Apoyado metodológicamente en la perspectiva dialéctica crítica el texto busca evidenciar los avances y retrocesos del proceso de construcción de la democracia, así como los impasses a la participación social resultantes de la cultura política autoritaria, clientelista y elitista que atraviesa históricamente el Estado brasileño y las diferentes instituciones sociales. El estudio destaca, sobre todo, los avances logrados con la Constitución de 1988, así como los retrocesos operados debido a la lógica neoliberal profundizada en el gobierno de Michel Temer y Jair Bolsonaro para debilitar la participación social y el control democrático en el ámbito de las políticas públicas, como la educación. Sin embargo, también muestra que, a pesar de los retrocesos ocurridos en este ámbito, la participación social sigue viva y la lucha por el fortalecimiento y la expansión de la democracia participativa viene ocurriendo en oposición a la lógica de destrucción del patrimonio participativo brasileño construido en los últimos 30 años.

**Palabras clave:** democracia brasileña, cultura política, participación social, gestión de la educación.

## Introdução

Os estudos que tratam da construção da democracia brasileira, de modo geral, abordam a complexidade e as contradições desse processo que é marcado por resistências, recuos e impasses, os quais evidenciam as históricas marcas da cultura senhorial, do autoritarismo e da negação da participação social nas decisões que dizem respeito ao interesse público.

A despeito disso, importantes avanços foram alcançados no Brasil como resultado da luta de diversos segmentos da sociedade civil por meio de suas organizações, o que culminou na conquista da Constituição Federal (CF) de 1988 na qual foram assegurados direitos sociais fundamentais como a saúde, a assistência social, a educação e a participação social na gestão das políticas públicas.

A formulação da CF de 1988 foi marcada pelo embate acirrado entre os interesses da elite conservadora<sup>ii</sup> e os da classe trabalhadora organizada por meio de sindicatos, movimentos sociais e entidades da sociedade civil, o que colocou em evidência a disputa entre projetos políticos distintos, bem como de concepções de democracia e de participação divergentes.

O direito à participação social no Brasil pós 1988 (Brasil, 1988) – apesar das interferências neoliberais aprofundadas a partir de 1990 – ganhou materialidade a partir da instituição de diferentes espaços de gestão colegiada como conselhos de políticas públicas, orçamentos participativos, conferências, fóruns, entre outras experiências que possibilitaram à sociedade civil interferir, em maior ou menor medida, na agenda do Estado objetivando a garantia de direitos e a ampliação da democracia.

Nesse sentido, o objetivo deste estudo – que se sustenta teoricamente na perspectiva crítico-dialética – é demonstrar as implicações da cultura política para o processo de construção da democracia brasileira e para a participação social na gestão das políticas públicas, especialmente da educação.

O texto está estruturado em cinco seções, que incluem esta introdução – seção 1 – e as seções 2, 3 e 4, além das considerações – seção 5. Na segunda seção o estudo trata da cultura política e busca conceituá-la teoricamente, bem como demonstra, historicamente, seus impactos ao processo de construção da democracia brasileira.

Em sua terceira seção o texto aborda os avanços e retrocessos da participação social no Brasil pós 1988 e sublinha a disputa travada entre os projetos democrático participativo e neoliberal a partir da década de 1990, bem como aponta algumas medidas legais adotadas

pelos dois últimos governos (Michel Temer e Jair Bolsonaro) no sentido de restringir e dificultar a participação social na gestão das políticas públicas.

A quarta seção trata da gestão da educação brasileira e dos seus marcos regulatórios, assim como apresenta alguns desafios enfrentados relativos à composição dos espaços colegiados de gestão dessa política, como o Fórum Nacional de Educação.

Por fim, busca sintetizar nas considerações finais – quinta seção – as implicações da cultura política ao processo de construção da democracia e à participação social na gestão das políticas públicas no âmbito do Estado brasileiro, especificamente da educação.

### **Cultura política, democracia e participação social no Brasil: reflexões histórico-conceituais**

Pensar o processo de construção da democracia de um país pressupõe considerar, entre outros aspectos, a cultura política que historicamente sustenta a sociedade. De modo geral, a cultura política diz respeito ao “conjunto de atitudes, normas e crenças mais ou menos largamente partilhadas pelos membros de uma determinada unidade social, tendo como objeto fenômenos políticos” (Bobbio, Matteucci & Pasquino, 1997, p. 306).

Compõem a cultura política de uma certa sociedade os *conhecimentos*, ou melhor sua distribuição entre os indivíduos que a integram relativos às instituições, à prática política, às forças políticas operantes num determinado contexto; as *tendências*, mais ou menos difusas, como, por exemplo, a indiferença, o cinismo, a rigidez, o dogmatismo, ou, ao invés, o sentido de confiança, a adesão, a tolerância para com as forças políticas diversas da própria, etc.; finalmente as *normas*, como, por exemplo, o direito-dever dos cidadãos a participar da vida política, a obrigação de aceitar a decisão da maioria, a exclusão ou não do recurso a formas violentas de ação. Não se descurem, por último, *a linguagem e os símbolos especificamente políticos*, como as bandeiras, as contrassenhas de várias forças políticas, as palavras de ordem, etc.” (Bobbio, Matteucci & Pasquino, 1997, p. 306, grifos na fonte).

No caso brasileiro, Neves (2008) defende a existência de uma cultura política híbrida marcada pela conjugação de práticas sincréticas e ambivalentes que combinam traços conservadores – como o clientelismo, o fisiologismo, o nepotismo, entre outros – com experiências de participação popular implementadas a partir dos anos 1990, especialmente por meio do orçamento participativo.

Um recuo na história possibilita compreender a força da cultura política conservadora e antidemocrática que sustenta historicamente o processo de construção da democracia no Brasil e as instituições sociais. Como aborda Carvalho (1987, p. 161-162), a passagem brasileira do império para a República, embora, inicialmente, tenha sinalizado para a

possibilidade de expansão democrática, ocorreu sem participação popular e “consolidou-se sobre a vitória da ideologia liberal pré-democrática, darwinista, reforçadora do poder oligárquico”, fazendo com que até 1930 as práticas democráticas fossem muito frágeis.

Para Coutinho (2006, p. 175), a independência do Brasil “não se constituiu, absolutamente, em uma revolução no sentido forte da palavra, isto é, não representou o rompimento com a ordem estatal e socioeconômica anterior, mas foi apenas, de certo modo, um rearranjo entre as diferentes frações das classes dominantes”. A constituição da nação se deu a partir do Estado e não por meio da ação das massas populares. Desde o início da formação histórica do Brasil constituiu-se uma classe dominante que não tinha nada a ver com o povo, imposta de cima para baixo ou de fora para dentro, sem nenhuma identificação com as questões populares e nacionais.

Na mesma direção Mazzeo (2015) observa que o processo de independência brasileiro foi conduzido pela burguesia latifundiária dada à inexistência de condições históricas capazes de possibilitar uma ruptura concreta, de caráter revolucionário, com a estrutura socioeconômica colonial. A criação posterior do aparelho de Estado ocorreu a partir das diretrizes ideológicas da burguesia, que cuidou, rigorosamente, de afastar quaisquer iniciativas que apontassem para o perigo de transformações mais radicais, de modo que as massas foram alijadas de todo processo político-social. Nas palavras do autor

... a base real da formação social escravista do Brasil desautoriza o liberalismo e a revolução em sua configuração clássica. Essa especificidade, determinada por tal concretude, não deixaria de gerar um Estado à sua imagem e semelhança. Um aparelho estatal de onde se despregue a violência e o favor deletério, para manter intacta sua estrutura fundamental com as massas populares (escravos e homens “livres”) sempre fora do cenário político. Uma estrutura, enfim, que permitia até golpes e contragolpes entre as frações dominantes, sem alteração, no entanto, em seu aspecto basilar (Mazzeo, 2015, p. 109).

Ainda segundo Mazzeo (2015), a constituição do Estado brasileiro ocorreu de modo conservador, articulando os interesses da burguesia agroexportadora, latifundiária e escravista e excluindo os interesses do povo. Esse processo – criador de fortes entraves à participação popular – expõe o caráter hierárquico e autoritário da sociedade brasileira, sociedade essa que, conforme Chauí (2000), carrega as marcas da “cultura senhorial” conservadas historicamente. De acordo com a autora,

... a sociedade brasileira é marcada pela estrutura hierárquica do espaço social que determina a forma de uma sociedade fortemente verticalizada em todos os seus aspectos: nela, as relações sociais e intersubjetivas são sempre realizadas como relação entre um superior, que manda, e um inferior, que obedece. As diferenças e as simetrias são sempre transformadas

em desigualdades que reforçam a relação mando-obediência. O outro jamais é reconhecido como sujeito nem como sujeito de direitos, jamais é reconhecido como subjetividade nem como alteridade. As relações entre os que se julgam iguais são de “parentesco”, isto é, de cumplicidade ou de compadrio; e entre os que são vistos como desiguais o relacionamento assume a forma do favor, da clientela, da tutela ou da cooptação. Enfim, quando a desigualdade é muita marcada, a relação social assume a forma nua da opressão física e/ou psíquica. A divisão social das classes é naturalizada por um conjunto de práticas que ocultam a determinação histórica ou material da exploração, da discriminação e da dominação, e que, imaginariamente, estruturam a sociedade sob o signo da nação una e indivisa, sobreposta como um manto protetor que recobre as divisões reais que a constituem (Chauí, 2000, p. 55).

O argumento de Chauí nos permite inferir que as relações sociais no Brasil – sustentadas historicamente pela cultura colonial, elitista, autoritária, conservadora e clientelista – foram constituídas a partir dos interesses da burguesia dominante, o que obstaculizou a construção da democracia ao excluir os interesses do povo e edificou um bloqueio estrutural à participação social no âmbito do espaço público com vistas à defesa dos interesses coletivos.

Como aponta Chauí, uma marca muito forte das relações estabelecidas entre o Estado e a sociedade civil é o clientelismo, que impacta profunda e negativamente as relações sociais. O clientelismo se refere a uma tradição histórico-cultural que ofusca e confunde os limites entre as esferas pública e privada em prol de interesses particulares, desfavorecendo a construção de uma cultura política democrática que tenha por primazia o interesse público.

Materializado de maneira prática ou simbólica o clientelismo se baseia em relações assimétricas que, segundo Bahia (2003), visam ganhos particulares e envolvem a troca de bens clientelísticos ou bens políticos, os quais apresentam dupla característica: são coletivos e privados.

... são coletivos porque são fornecidos pelo Estado e, portanto, seus custos são difusos – todos ou quase todos pagam o custo da produção do bem – e são privados porque o seu consumo exclui o de outras pessoas ou grupos, produzindo benefícios concentrados. *Funda ou cristaliza essa dupla propriedade a intermediação da apropriação privada do público.* Bens clientelísticos caracterizam-se, portanto, como moedas de dupla face que fluem no jogo político no qual se troca voto por emprego, por rua asfaltada, por estrada aberta, e em que se permutam decisões burocráticas (normas ou regulamentação produzida pelo executivo) por privilégios a grupos privados de oligopólios ou monopólios e ainda no qual se trocam decisões parlamentares (leis votadas) por benefícios legais específicos (Bahia, 2003, p. 274, grifos do autor).

Como fenômeno político a lógica clientelista perpassa diferentes épocas e sociedades e é, no caso do Brasil, um dos traços marcantes da cultura política que é fortemente permeada por relações de trocas e favores no âmbito do jogo político. O clientelismo, ao submeter os interesses públicos aos interesses privados, desfavorece a construção de uma cultura

democrática, visto que privilegia os grupos hegemônicos – políticos e econômicos – e inviabiliza a construção do espaço público como expressão dos interesses coletivos que levem em conta grupos e classes sociais diferenciadas. Assim, as práticas político-institucionais brasileiras têm sido historicamente marcadas por relações assimétricas e hierarquizadas, que impossibilitam e/ou dificultam a participação social no âmbito do espaço público.

No que tange à participação social no Brasil durante a Primeira República a ação política popular restringiu-se a eventos e espaços comunitários fora dos canais e mecanismos previstos pela legislação e pelo arranjo institucional da República. O Estado, considerado algo fora do controle e externo aos cidadãos, “... não é visto como produto de concerto político, pelo menos não de um concerto em que se inclua a população. É uma visão antes de súdito do que de cidadão, de quem se coloca como objeto da ação do Estado e não de quem se julga no direito de a influenciar” (Carvalho, 1987, p. 146-147).

Após a Primeira República, especialmente entre 1937 e 1945, a participação social foi baixa ou mesmo inexistente, resultando numa cidadania passiva e receptora, ao invés de ativa. Nesse período, os direitos civis vigoraram de maneira precária. A Constituição de 1946 dá início à primeira experiência que pode ser considerada democrática ao manter entre suas garantias os direitos sociais e acrescentar os direitos civis e políticos. Além disso, foi garantida a liberdade de imprensa e de organização política, estabelecendo-se a realização regular de eleições e a organização de vários partidos políticos (Carvalho, 2012).

Uma maior ativação da sociedade civil ocorreu entre 1945 e 1964 levando à forte participação dos sujeitos políticos organizados nos movimentos que antecederam o golpe militar de 1964 instituído com o objetivo de anular as forças sociais crescentes (Coutinho, 2002). O golpe, consolidado pela ação violenta do Estado, restringiu os direitos civis e políticos da população de maneira ampla e controlada:

... a censura à imprensa eliminou a liberdade de opinião; não havia liberdade de reunião; os partidos políticos eram regulados e controlados pelo governo; os sindicatos estavam sob constante ameaça de intervenção; era proibido fazer greves; o direito de defesa era cerceado pelas prisões arbitrárias; a justiça militar julgava crimes civis; a inviolabilidade do lar e da correspondência não existia; a integridade física era violada pela tortura nos cárceres do governo; o próprio direito à vida era desrespeitado. As famílias de muitas vítimas até hoje não tiveram esclarecidas as circunstâncias das mortes e os locais de sepultamento. Foram anos de sobressalto e medo, em que os órgãos de informação e segurança agiam sem nenhum controle (Carvalho, 2012, p. 163-164).

Com a radicalização do regime militar, em 1968, acrescida da falência do ciclo expansivo da economia no período de 1968 a 1973 – o chamado “milagre econômico” –, o

regime não teve como se sustentar, o que jogou o país numa grave crise recessiva, fracionando o bloco de sustentação do regime (Nogueira, 1986) e provocando seu fim na década de 1980.

Nesse quadro de crises vivenciadas pela sociedade brasileira, o Estado busca conquistar a adesão das massas populares e atenua o uso da força e da repressão que predominavam na gestão da força de trabalho substituindo-as pela estratégia do transformismo, ou seja, pela cooptação da força de trabalho, das organizações e movimentos sociais (Germano, 2005). Nesse contexto de profundas transformações políticas e socioeconômicas as antigas bases da sociedade foram subvertidas e modernizadas (Nogueira, 1986). A luta unificada da sociedade civil contra o autoritarismo foi fundamental ao processo de transição democrática e contribuiu, decisivamente, para uma visão homogeneizada da sociedade civil, que se consolida no final dos anos de 1970 e primeira metade da década de 1980 (Dagnino, 2002).

A participação do povo no processo Constituinte por meio de plenárias populares, audiências públicas, assinaturas de emendas populares, entre outras medidas deveu-se à intensa mobilização da sociedade ocorrida no bojo de uma série de lutas sociais ligadas às condições de trabalho, à anistia, à reorganização partidária, dentre outras. A participação social ganha, assim, uma dimensão mais ampla e substantiva, o que permitiu avanços inéditos no campo social e político fazendo com que a participação da sociedade na gestão das políticas públicas passasse a ser concebida como um direito, assegurado pela Constituição de 1988, assim como a saúde, a assistência social e a educação.

A despeito disso, tendo em vista o peso da cultura política que sustenta a formação social brasileira, segundo Benevides (2002), os anseios democráticos dos que lutaram pela democratização no Brasil foram e continuam sendo traídos, uma vez que a Constituição de 1988 foi marcada pelos vícios oligárquicos, o que a tornou não soberana, não nacional e não democrática. Esse processo, contudo, evidenciou, positivamente, a ampla experiência de participação e o empenho dos parlamentares efetivamente comprometidos com os interesses populares.

A Constituinte foi um processo duro de mobilizações e contra mobilizações de projetos e interesses mais específicos, configurando campos definidos de forças. O texto constitucional refletiu a disputa de hegemonia, contemplando avanços em alguns aspectos, a exemplo dos direitos sociais, com destaque para a seguridade social, os direitos humanos e políticos, pelo que mereceu a caracterização de “Constituição Cidadã”, de Ulisses Guimarães. Mas manteve fortes traços conservadores ... Os que apostaram na Constituinte como um espaço de busca de soluções para os problemas essenciais do Brasil depararam-se com uma espécie de híbrido entre o velho e o novo ...: uma Constituição pragmática e eclética, que em muitas

ocasiões foi deixada ao sabor das legislações complementares (Behring & Boschetti, 2008, p. 141-142).

O período pós Constituição de 1988 foi marcado pelo “conflito de atores e de práticas, algumas ligadas às inovações introduzidas pelos movimentos sociais em nível público e outras aos elementos de continuidade próprios ao mecanismo de reprodução do sistema político brasileiro” (Avritzer, 2002, p. 18).

Ao tratar do processo de transição do Brasil Colônia para o “Brasil Moderno” Fernandes (1976) afirma que os traços conservadores da Constituição de 1988 expõem o confronto de forças pelo controle do Estado brasileiro na perspectiva de conservar as características do período colonial e expandir, ao mesmo tempo, o capitalismo comercial, seguido pelo capitalismo industrial. Nessa disputa, fundiram-se o “velho” e o “novo”, a antiga aristocracia comercial e as elites dos emigrantes com seus descendentes, prevalecendo, no conjunto, a lógica da dominação burguesa dos grupos oligárquicos voltada econômica e politicamente para o presente e para o futuro. Nas palavras do autor “à oligarquia, a preservação e a renovação das estruturas de poder herdadas do passado só interessavam como instrumento econômico e político: para garantir o desenvolvimento capitalista interno e sua própria hegemonia econômica, social e política” (Fernandes, 1976, p. 110).

Em meio às conquistas democráticas da CF de 1988 redefiniu-se, então, o papel do Estado brasileiro, que passou a ser responsável por assegurar políticas sociais públicas voltadas à garantia dos direitos de cidadania, além de abrir-se, formalmente, à participação popular por meio da descentralização e da gestão democrática das políticas públicas, entre elas a educação, a assistência social e a saúde. A referida Constituição representou, nesse contexto, um divisor de águas ao reafirmar instrumentos importantes para a democratização do Estado. Tal mudança foi decisiva, não somente em relação ao orçamento participativo – implementado em vários municípios na década de 1990 –, mas, também, mostrou-se importante, tanto no âmbito dos conselhos municipais, fóruns de incentivo, entre outros instrumentos de participação da sociedade civil, quanto na disputa de poder relacionada às decisões públicas (Neves, 2008).

Entretanto, a partir da década 1990, evidencia-se, no caso brasileiro, o embate entre dois projetos políticos: o neoliberal e o democrático popular, este defendido pelos movimentos organizados da sociedade civil e que exerceu forte influência no processo da Constituinte no sentido de assegurar mecanismos de intervenção na agenda do Estado por meio da participação social na gestão das políticas públicas (Dagnino, 2002; Neves, 2012). O esforço

em torno do fortalecimento do projeto democrático levou à emergência de uma nova cultura de construção democrática, desencadeadora de novas práticas, movimentos e instituições como parte de um processo de luta contra o autoritarismo e de transição democrática.

As novas experiências participativas ampliadas após a Constituição de 1988 passaram a disputar espaço com o projeto neoliberal, que requisita uma participação despolitizada e passiva voltada para o atendimento das responsabilidades sociais do Estado e desprovida do compromisso com o aprofundamento da democracia participativa e a ampliação dos direitos.

A despeito dos avanços participativos alcançados nos governos de Lula da Silva e Dilma Rousseff, a partir de 2016 os governos de Michel Temer e Jair Bolsonaro passaram a atuar no sentido de minar e restringir a interferência da sociedade sobre a agenda do Estado na perspectiva do projeto democrático-participativo, conforme abordado a seguir.

### **Democracia e participação social no Brasil pós 1988: dois projetos em disputa**

Como resultado do movimento de redemocratização do país – para além dos conselhos comunitários e populares que surgem no final da década de 1970 e meados de 1980 –, a década de 1990 possibilita o surgimento de novos formatos e desenhos de políticas, fazendo com que a temática da participação ganhe força. “O discurso da participação, portanto, lança exigências e busca articular a *democratização do processo com a eficácia dos resultados* – onde a primeira aparece como condição de realização da segunda” (Tatagiba, 2002, p. 47, grifos da autora).

Nesse contexto evidenciou-se uma estreita relação entre democracia e cidadania, além da tentativa da conquista de novos direitos e da ampliação dos espaços democráticos de participação da sociedade civil, a exemplo dos conselhos gestores, fóruns, orçamentos participativos, conferências etc., que registraram avanços importantes no campo da democracia participativa tendo por referência as esferas de poder locais. Contudo, em razão da implantação e desenvolvimento do projeto neoliberal no Brasil, esses novos espaços públicos passaram a enfrentar diversos desafios, especialmente os conselhos institucionalizados/ gestores de políticas públicas (Neves, 2012).

Assim, as conquistas da CF de 1988 passaram a conviver, no mesmo período, com as reformas que atingiram os direitos e as políticas sociais. Esse processo exprime, segundo Dagnino (2002), uma confluência perversa que levou à disputa da participação da sociedade

civil em duas perspectivas divergentes: uma de caráter projeto neoliberal e ligada ao chamado terceiro setor e outra de caráter popular, vinculada ao projeto democrático participativo.

A disputa entre esses dois projetos evidenciou mecanismos autoritários enraizados culturalmente no ordenamento social do país e incrementou a participação sob a ótica do terceiro setor e da desresponsabilização social do Estado na perspectiva da democracia burguesa liberal. Nessa ótica, a ideia de classes, lutas coletivas, direitos sociais e políticas públicas é secundarizada ou até mesmo negada em prol da ideologia do terceiro setor, considerado uma esfera descolada do Estado e do mercado e que tem por fundamento a responsabilidade social dos indivíduos. Essa ideologia, segundo Simionatto (2012), favoreceu a despolitização das relações entre Estado e sociedade ao defender uma concepção de sociedade civil como sujeito de cooperação, de caráter homogêneo, em que os conflitos sociais são eliminados, assim como a disputa de projetos de classe, o que beneficia a lógica da sociabilidade burguesa.

Diante disso, a participação passa a ser disputada em duas direções: uma no sentido de ampliar a capacidade de negociação e o controle democrático da sociedade civil sobre o Estado e outra visando transferir as responsabilidades estatais para a sociedade civil reforçando a lógica do privado-mercantil no trato das questões públicas. Como resultado desse processo emergem dois elementos importantes na construção da democracia participativa: “... a ênfase no papel da sociedade civil como ator propositivo que decide com o Estado sobre as questões públicas; e a transparência da gestão com o orçamento público na busca da inclusão social das classes subalternas com a democratização do orçamento” (Neves, 2008, p. 14).

Na contramão da perspectiva do projeto democrático-participativo, o projeto neoliberal – que ganha materialidade a partir da Reforma do Estado brasileiro – procurou canalizar a participação em direção aos interesses do capital por meio do chamado terceiro setor visando à desresponsabilização social do Estado (Montaño & Duriguetto, 2011). Por conseguinte, as novas objetivações do capitalismo passam a induzir uma participação descolada da política e desprovida de seu conteúdo ético-político em benefício de interesses particulares e em desfavor dos interesses coletivos.

Por essa perspectiva “há uma espécie de tendência objetiva que força a que a participação deixe de ser pensada como recurso vital para a recriação do social, a fundação de novos Estados ou a instituições de formas mais democráticas e civilizadas de convivência e passe a ser pensada como um meio para a inversão de prioridades governamentais e a

transferência de custos gerenciais” (Nogueira, 2004, p. 140). Dessa forma, “a participação tende a converter-se em um instrumento para solidarizar governantes e governados, para aliviar e agilizar a ação governamental, para compartilhar custos e decisões, para reduzir atritos entre governo e sociedade” (p. 140-141). O mesmo autor acrescenta que

... nem toda ação coletiva orienta-se pelo político, muito menos põe, necessariamente, em xeque o poder ou as relações de dominação e hegemonia. A participação que se dedica a compartilhar decisões governamentais, a garantir direitos, a interferir na elaboração orçamentária ou a fornecer sustentabilidade para certas diretrizes concentra-se muito mais na obtenção de vantagens e de resultados do que na modificação de correlações de forças ou de padrões estruturais (Nogueira, 2004, p. 142).

Embora não se devam desconsiderar as questões organizacionais e administrativas, segundo Nogueira, a gestão participativa ultrapassa o formal e o burocrático e busca produzir resultados efetivos que não se limitam ao administrativo e que estão abertos à transformação social. “Na medida em que se preocupa com resultados substantivos, não com ajustes e ganhos contábeis, precisa concentrar energias no social. Isto é no estabelecimento de patamares dignos e justos de distribuição de renda, de inclusão e de seguridade social” (Nogueira, 2004, p. 148). A gestão participativa “olha mais para fora do que para dentro de si própria, quer dizer, preocupa-se mais com o bem-estar e emancipação dos cidadãos do que com a ‘saúde’, os custos ou a lógica operacional das organizações, das regras e dos aparatos de gestão” (p. 148).

O movimento de disputa em torno da ampliação da democracia e da participação social no Brasil também foi sustentado por um intenso debate em torno da chamada descentralização. Esse debate resultou num grande consenso que pautou, significativamente, a reforma do Estado e que passou a ser desejada sob a justificativa da “concretização dos ideais progressistas, tais como equidade, justiça social, redução do clientelismo e aumento do controle social sobre o Estado” (Arretche, 1996, p. 1). Esse processo envolveu correntes políticas de direita e esquerda que passaram a defender a descentralização como instrumento de fortalecimento e ampliação da democracia e de promoção de maior eficiência na prestação dos serviços públicos.

A descentralização defendida no âmbito da reforma do Estado se deu a partir de duas perspectivas, segundo Arretche (1996). A primeira se respaldava no argumento da democracia de base territorial, mais próxima de uma democracia direta, na qual a descentralização poderia representar uma alternativa aos limites e vícios postos pelas instituições nacionais da democracia representativa e envolveria práticas como o orçamento participativo,

materializado por meio da participação popular nas gestões municipais. A segunda sustentou-se nos princípios do liberalismo e no modelo político norte americano que defende a descentralização como “instrumento de fortalecimento da vida cívica – portanto, da sociedade civil, sufocada por um Estado excessivamente centralizador e invasivo”. Essa concepção está presente nas recomendações dos organismos de financiamento internacional e vê na descentralização a condição para uma “revolução no comportamento social, capaz de gerar comportamentos políticos e econômicos caracterizados por maior capacidade de iniciativa e, portanto, menos dependentes do Estado” (Arretche, 1996, p. 4).

Por sua vez, a chamada descentralização participativa ligada à saúde, educação e assistência social e implementada via conselhos produziu alguns efeitos não esperados e pouco avançou a partir dos anos 1990. Conforme Nogueira (2004, p. 141), os conselhos “em poucos casos funcionavam, cortados por descontinuidades e bloqueios variados. As formas e os ritmos da descentralização variaram muito, assim como variou bastante o modo como ela foi implantada e funcionou em cada região do país e em cada área das políticas sociais”.

No campo educacional a descentralização também foi implementada, contudo, ela não se traduz, necessariamente, na transferência de poder para os municípios no que se refere ao processo de municipalização da educação e pode significar apenas a transferência de encargos. Nesse caso, garante-se a municipalização desassociada da descentralização do poder, delegando-se somente a competência sem deslocar o poder decisório. Ou seja, muda-se apenas a esfera administrativa responsável pela gestão da educação por meio da transferência de encargos de uma esfera para a outra, o que não expressa, essencialmente, um processo de descentralização (Oliveira, 1997).

Portanto, a descentralização não significa, imperiosamente, a delegação de poder ou a garantia de autonomia aos estados e municípios, assim como a participação não é sinônimo de democracia. No entanto, é interessante ressaltar a importância da participação dos cidadãos no âmbito do espaço público como condição para a conquista e ampliação dos direitos e das políticas públicas e para o aprofundamento da democracia por meio do controle democrático exercido pela sociedade sobre o Estado e sobre a própria sociedade. O controle democrático, segundo Pereira (2005; 2008), diz respeito ao exercício da participação da sociedade civil no âmbito dos diferentes espaços sociais com a finalidade de regular as ações do Estado e influenciar sua agenda em nome do interesse público.

Importa sublinhar, também, que a democracia pautada na participação direta da coletividade e no interesse público é incompatível com a lógica da participação capitalista,

capaz de conciliar-se apenas com a democracia liberal representativa, limitada a métodos formais. No modelo democrático liberal não há lugar para a participação do povo, que apenas elege seus representantes e legitima suas decisões, em geral, vinculadas não aos interesses de seus representados e da maioria da população, mas aos interesses do capital e à agenda do mercado. Nessa lógica a cidadania passa a ser buscada na perspectiva da “solidariedade social” e do consumo, em oposição à cidadania ativa, exercida por meio da participação política direta no âmbito do espaço público e que tem por objetivo o bem comum.

A despeito disso, ainda que em meio à lógica neoliberal preponderante em curso – que coloca o Estado à deriva do mercado e que se exacerbou nos governos de Michel Temer e Jair Bolsonaro –, as experiências participativas continuam sendo fortemente defendidas. No âmbito educacional, em reforço ao estabelecido na CF de 1988, a Lei 9.394/1996, ao regulamentar o direito à educação, assegurou a participação da comunidade acadêmica/escolar na gestão da referida política, estabelecendo a criação de espaços de participação colegiados para debater e deliberar sobre a educação. A garantia formal relativa à participação social na gestão da educação contrapõe-se, portanto, à lógica da gestão educacional centralizada e antidemocrática, em que uns pensam outros executam e que antecede a CF de 1988, conforme abordado na seção seguinte.

### **Participação na gestão da educação brasileira: marcos regulatórios, avanços e desafios**

Como princípio pedagógico e preceito constitucional a gestão democrática da educação – na forma da lei, e não, necessariamente, na prática educativa – perpassa os sistemas e redes de ensino e vincula-se a uma determinada concepção de educação que deve ser coerente com a perspectiva emancipadora de educação. Tal perspectiva de gestão não se desvincula de um projeto político de sociedade que deve buscar assegurar a ampla participação dos cidadãos no espaço público, a defesa dos interesses coletivos e a luta contínua em prol da construção de uma sociedade efetivamente democrática e humanamente emancipada.

Assim, não faz sentido falar em gestão democrática no contexto de uma educação tecnocrática ou autoritária, visto que “uma verdadeira democracia deve facilitar a seus cidadãos a informação necessária para a defesa de seus direitos e a participação na conquista de novos direitos, pois, numa visão transformadora, a participação popular objetiva à construção de uma nova sociedade” (Gadotti, 2014, p. 12).

A participação, segundo Gadotti (2014), possui uma dimensão pedagógica relativa à formação para o exercício da cidadania ativa e uma função política que é a de intervir na tomada de decisões políticas. Essa intervenção, entretanto, requer não somente a existência de espaços adequados de participação, mas, também, a capacitação e formação das pessoas para e pela participação, de modo que estas sejam capazes de governar e de governar-se, uma vez que a participação social é pressuposto da cidadania e inerente à própria noção de democracia.

É oportuno ressaltar que em qualquer espaço social a participação não se trata de uma prática espontânea, mas de um processo histórico construído coletivamente no exercício da vida em sociedade onde os homens aprendem a participar (Pateman, 1992; Paro, 1992). Esse aprendizado ocorre por meio da participação concreta nos microespaços como a família, a escola, o trabalho, o partido político, as associações de bairros, entre outras instituições sociais.

Na perspectiva da gestão democrática a participação demanda, indispensavelmente, o amplo envolvimento da comunidade escolar na definição, implementação e avaliação das políticas institucionais em todas as suas dimensões: administrativa, econômica, pedagógica, política e cultural. Entretanto, mesmo nos microespaços sociais, a exemplo da escola, a participação encontra dificuldades para acontecer, pois, segundo Paro (1992), alguns determinantes internos e externos obstaculizam o processo participativo, os quais estão relacionados aos condicionantes materiais, institucionais, político-sociais, ideológicos e culturais.

Os condicionantes materiais dizem respeito às condições objetivas em que se desenvolvem as práticas e relações no interior da unidade escolar e que impedem o seu bom funcionamento. Ainda que tais condições não proporcionem relações democráticas e cooperativas por si mesmas, sua ausência também pode contribuir para o atraso nas mudanças no sentido do estabelecimento de relações democráticas; ou seja, a busca pela resolução das dificuldades materiais pode secundarizar aspectos importantes da gestão no sentido da sua democratização (Paro, 1992).

Por sua vez, os condicionantes institucionais estão relacionados à estrutura organizacional da escola e envolve sua estrutura hierárquica, as formas de provimento do cargo de direção, bem como os mecanismos de participação colegiada, como os conselhos, os grêmios escolares, dentre outros. Esses mecanismos são essenciais à construção da gestão democrática, pois, se “a participação democrática não se dá espontaneamente, sendo antes um

processo histórico de construção coletiva, coloca-se a necessidade de se preverem mecanismos institucionais” (Paro, 1992, p. 262).

Já os condicionantes político-sociais se referem aos interesses particulares dos grupos inseridos no interior da escola – professores, demais funcionários, alunos e pais –, os quais se manifestam de maneira conflituosa. A existência desses conflitos deve ser considerada levando-se em conta suas causas e implicações na busca pela democratização da gestão escolar e como condição necessária ao alcance de objetivos coletivos de interesse da comunidade escolar.

Os condicionantes culturais dizem respeito, segundo Paro (1992, p. 271), à “visão das pessoas sobre a viabilidade e a possibilidade da participação, movidas por uma visão de mundo e de educação escolar que lhes favoreça ou não a vontade de participar.”

Por fim, os condicionantes ideológicos referem-se às concepções e crenças que sedimentam a personalidade de cada um dos envolvidos com a escola e movem suas práticas e comportamentos no relacionamento com os outros, de modo a dificultar ou impedir a participação. Portanto, nos processos participativos é preciso levar em conta tanto a visão da escola em relação à comunidade, quanto à postura institucional diante da própria participação popular (Paro, 1992).

Baseado em Chauí (2005) Carvalho (2011) aponta a existência de um quinto condicionante interno à participação: o tecnológico-comunicacional. Este, embora traga consigo a promessa de encurtar a distância entre as pessoas e possibilitar a democratização do conhecimento por meio da sociedade do conhecimento, tem sido colocado a serviço do mercado, bloqueando as ações e poderes democráticos fundados na exigência da publicidade e da informação. Segundo Carvalho, apesar da importância dos novos meios de comunicação, estes, em muitos casos, parecem não ter rompido com a dificuldade de participação nas instituições e sequer garantiram a aproximação das pessoas, nem mesmo no local de trabalho.

Os condicionantes da educação, apontados por Paro (1992) e Carvalho (2011) interferem diretamente na participação e nas lutas travadas no interior das instituições educativas, onde diferentes projetos de educação e de sociedade se contrapõem envolvendo, de um lado, os interesses do capital e, do outro, os da classe trabalhadora. Esse processo, evidencia um conjunto de práticas sustentadas culturalmente por uma lógica hierarquizada e pouco permeável à participação social, portanto, desfavorável à gestão democrática.

Assertivamente, Dourado (2000) ressalta que em se tratando da gestão democrática da educação as ações relacionadas à sua efetivação serão sempre orientadas por escolhas, nem

sempre manifestas, as quais expressam interesses e funções que fazem parte da articulação entre o sistema escolar, o Estado, as demandas sociais e o setor produtivo.

No caso brasileiro, o autor afirma que a materialização da gestão democrática da educação enfrenta grandes desafios em decorrência da inexistência de uma cultura democrático-participativa, o que desfavorece as práticas democráticas no interior das instituições sociais. Para Dourado (2000, p. 79)

... a gestão democrática é entendida como processo de aprendizado e de luta política que não se circunscreve aos limites da prática educativa mas vislumbra, nas especificidades dessa prática social e de sua relativa autonomia, a possibilidade de canais de efetiva participação e de aprendizado do “jogo” democrático e, conseqüentemente, do repensar das estruturas de poder democrático que permeiam as relações sociais e, no seio dessas, as práticas educativas.

O entendimento de Dourado sobre a gestão democrática pressupõe considerar o contexto em que as políticas educacionais se inserem, as necessidades daí decorrentes, bem como as condições objetivas em que tais políticas se efetivam. Por isso, a gestão democrática da educação deve ser pensada a partir das “... profundas transformações vivenciadas no mundo do trabalho e da produção, resultantes das macropolíticas estabelecidas mundialmente, em consequência, dentre outras causas, do redimensionamento, da automação e modernização do processo produtivo” (Dourado, 2000, p. 78). Essas transformações vêm requerendo alterações na conduta do Estado em favor dos interesses do capital, o que tem prejudicado profundamente os direitos sociais e as políticas públicas como a educação, bem como a participação social no processo de gestão dessa política.

As mudanças vivenciadas em torno da gestão da educação no âmbito do Estado brasileiro expressam, assim, as lutas travadas entre as diversas forças sociais e demonstram avanços importantes, especialmente relacionados às dimensões legal e institucional, em que se destaca, sobretudo, a CF de 1988. Em seu art. 206, inciso VI, a referida Constituição assegurou a gestão democrática como um dos princípios da educação pública a ser garantido na forma da lei. Esse princípio foi ratificado pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB – Lei 9.394/1996) em seus arts. 3º, inciso VIII; e 14, incisos I e II, bem como por outras normativas como o Plano Nacional de Educação (PNE), Lei 13.005/2014.

Como parte desses avanços democráticos a Conferência Nacional de Educação (Conae) constitui-se a instância nacional máxima de participação destinada à discussão sobre a educação brasileira – em seus diversos níveis e modalidades – e busca garantir a articulação entre o Estado e a sociedade. Segundo o documento final da Conae (2010), esta “... resultou de um rico processo de construção coletiva, desencadeado pela decisão política de submeter

ao debate social as ideias e proposições em torno da construção do Sistema Nacional de Educação, que assegurasse a articulação entre os entes federados e os setores da sociedade civil” (CONAE, 2010, p. 09). Trata-se de um espaço de participação na gestão da educação que abrange as esferas federal, estadual e municipal. A Conae, que é coordenada pelo Fórum Nacional de Educação (FNE), possui caráter deliberativo e tem por objetivo apresentar um conjunto de propostas para subsidiar a implementação do PNE, indicando responsabilidades, corresponsabilidades e atribuições concorrentes, complementares e colaborativas entre os entes federados e os sistemas de ensino (Conae, 2014).

O FNE – criado pela Conae 2010 – busca garantir ampla representação dos setores envolvidos com a educação e assume como responsabilidades principais a organização da Conae e o acompanhamento da tramitação do PNE. Tanto a Conae quanto o FNE garantem a participação de profissionais da educação, gestores educacionais, estudantes, pais, entidades sindicais e científicas, movimentos sociais e conselhos de educação, entre outros, em seus colegiados, o que demarca a importância da participação institucional no controle democrático dessa política.

Nessa mesma direção, o documento base da Conae 2018 reforçou a necessidade de intensificar a defesa da gestão democrática da educação não somente em relação ao “controle social ... no sentido estrito de fiscalização por parte da sociedade ou de algum segmento específico. Mas, antes, no sentido da responsabilidade compartilhada pelos rumos dados à educação, seu monitoramento, acompanhamento e avaliação em todos os seus aspectos, inclusive na sua gestão” (Conae, 2018, p. 68).

As proposições e estratégias da Conae 2014 e 2018 corroboram o estabelecido pela CF de 1988 e outras normativas educacionais como a LDB – (Lei 9394/96) e o PNE 2014-2024 (Lei 13.005/2014) quanto à gestão democrática da educação que, entre outros objetivos, busca contribuir para a melhoria da qualidade da educação e para seu fortalecimento como política pública.

Ao tratar dos espaços colegiados de participação democrática no âmbito dos sistemas de educação/ensino – federal, estadual e municipal – que compõem o sistema nacional de educação, Bordignon (2004, p. 23) destaca a importância dos conselhos de educação. Tais conselhos se “inserem-se na estrutura dos sistemas de ensino como mecanismos de gestão colegiada, para tornar presente a expressão da vontade da sociedade na formulação das políticas e das normas educacionais e nas decisões dos dirigentes.” Nas palavras do autor,

... no processo de gestão democrática da coisa pública, consignada pela Constituição de 1988, os conselhos assumem uma nova institucionalidade, com dimensão de órgãos de Estado, expressão da sociedade organizada. Não se lhes atribui responsabilidades de governo, mas de voz plural da sociedade para situar a ação do Estado na lógica da cidadania. São espaços de interface entre o Estado e a sociedade. Como órgãos de Estado, os conselhos exercem uma função mediadora entre o governo e a sociedade (Bordignon, 2004, p. 19).

Como espaço de gestão colegiada “o conselho constitui uma assembleia de pessoas, de natureza pública, para aconselhar, dar parecer, deliberar sobre questões de interesse público, em sentido amplo ou restrito” (Bordignon, 2004, p. 22). Entre os princípios fundamentais de funcionamento dos conselhos estão: “o caráter público, a voz plural representativa da comunidade, a deliberação coletiva, a defesa dos interesses da cidadania e o sentido do pertencimento” (p. 22).

O conselho municipal de educação, como um dos elementos do sistema municipal de educação, integra o conjunto dos conselhos de políticas públicas previstos na CF de 1988, que explicitou as diretrizes para a instituição desses espaços com vistas ao controle democrático. O conselho em questão expressa uma especificidade, visto que possui objeto e funções próprias, assim como os conselhos das demais áreas que se sustentam legalmente na referida Constituição. “... Está assegurada no artigo 212A, inciso ‘X’, alínea ‘d’ da CF de 1988 ‘a criação, a autonomia, a manutenção e a consolidação de conselhos de acompanhamento e controle social, admitida sua integração aos conselhos de educação’” (Carvalho; Rodrigues & Silva, 2021, p. 5). A LDB, por seu turno, preceitua em seu art. 9º, inciso IX, § 1, que

... na estrutura educacional haverá um Conselho Nacional de Educação, com funções normativas e de supervisão e atividade permanentes; bem como o Art. 14, que traz as seguintes determinações: Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios: I - participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola; II - participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes (Brasil, 1996). O Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024, ao tratar da matéria na meta 19, estratégia 19.5, estimula “a constituição e o fortalecimento de conselhos escolares e conselhos municipais de educação, como instrumentos de participação e fiscalização na gestão escolar e educacional, inclusive por meio de programas de formação de conselheiros, assegurando-se condições de funcionamento autônomo” (Carvalho, Rodrigues & Silva, 2021, p. 5).

Entretanto, na contramão desses avanços, a Portaria nº 577, de 27 de abril de 2017, de autoria do governo Michel Temer, modifica a composição do FNE e exclui desse espaço a participação de importantes entidades históricas da área da educação como: a Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (Anped), o Centro de Estudos Educação e Sociedade (Cedes), o Fórum dos Diretores das Universidades das Faculdades de Educação

das Universidades Públicas Brasileiras (Forumdir), a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (Contee), a Federação de Sindicatos de Professores e Professoras de Instituições Federais de Ensino Superior e de Ensino Básico, Técnico e Tecnológico, PROIFES-Federação (Proifes), entre outras, que apresentavam críticas ao governo (Anped, 2017). De forma centralizada, a mencionada Portaria permite que o ministro decida, arbitrariamente, quem entra e quem sai do FNE, desrespeitando normas e procedimentos relacionados ao ingresso de entidades, de responsabilidade exclusiva do colegiado do pleno do FNE (Anped, 2017).

Na mesma direção, contrapondo-se à democratização da gestão das políticas públicas para além da área educacional, o governo de Jair Bolsonaro promoveu uma verdadeira “caça” aos mecanismos de participação da sociedade civil. Esse processo evidenciou-se, imoderadamente, com a extinção de centenas de conselhos e órgãos colegiados por meio do Decreto 9.759, de 11 de abril de 2019, que “extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal direta, autárquica e fundacional”. O mencionado Decreto extinguiu conselhos, comitês, comissões, grupos, juntas, equipes, mesas, fóruns, salas e “qualquer outra denominação dada ao colegiado” (Brasil, 2019a).

Segundo matéria publicada no Jornal *O Globo*<sup>iii</sup>, o Decreto 9.759/2019 teve por objetivo “despetizar” o governo e reduzir o número de entidades e gastos supérfluos, pois, de acordo com o chefe da Casa Civil, à época, Onyx Lorenzoni, os conselhos integrados à sociedade “vinham de uma visão completamente distorcida do que é representação e participação da população.” Os argumentos do governo a respeito do referido Decreto, entretanto, vão na contramão da democracia participativa que passou a ser vigorosamente enfraquecida e vilipendiada no governo de Michel Temer, aprofundando-se esse processo na gestão de Jair Bolsonaro. O Decreto em questão desmonta de maneira ampla a participação da sociedade civil nos espaços colegiados de gestão das políticas públicas, o que contribui, conseqüentemente, para ampliar a degradação do patrimônio participativo brasileiro construído ao longo dos últimos 30 anos, como argumentam Neves (et al., 2021).

No mesmo ano (2019) o governo de Jair Bolsonaro publicou o Decreto nº 9.926, de 19 de julho de 2019, que dispõe sobre o Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas (CONAD)<sup>iv</sup> (Brasil, 2019b), e o Decreto nº 10.003, de 04 de setembro de 2019 (Brasil, 2019c), que define nova regra para representantes da sociedade civil no Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda). Este último substitui a eleição por

processo seletivo e garante amplos poderes ao/à presidente(a) do referido Conselho, que poderá utilizar-se, inclusive, do voto de minerva nas deliberações das assembleias.

O retrocesso orquestrado e executado pelos dois últimos governos (Michel Temer e Jair Bolsonaro) no que se refere à redução da participação social na gestão das políticas públicas, como a educação, é amplamente notório. Não bastasse as medidas para afastar o povo dos espaços públicos e centralizar as decisões sobre as políticas públicas na esfera estrita do governo, as gestões desses dois governos foram marcadas pela desqualificação dos espaços colegiados de participação social e pela desinformação da população a esse respeito, fazendo encolher as esperanças da sociedade em relação à grande política postulada por Gramsci (2006).

As medidas antidemocráticas adotadas por Michel Temer e Jair Bolsonaro expressam, portanto, uma tentativa desenfreada de desvitalizar a participação da sociedade civil na esfera pública e evitar a interferência da população no processo de formulação, implementação, monitoramento e avaliação das políticas públicas. Tais medidas buscam favorecer o domínio da esfera privada/mercantil sobre o espaço público e reforça a cultura política antidemocrática e elitista que permeia historicamente as instituições sociais públicas e a gestão de suas políticas, como a educação. Por consequência, essas ações reforçam a lógica neoliberal que avança no Brasil e prejudica não somente a participação social na gestão das políticas públicas, mas a garantia dessas políticas e de seu financiamento, implicando, assim, em profundos retrocessos que atingem, sobremaneira, os direitos da classe trabalhadora.

A despeito dos retrocessos mencionados decorrentes da cultura política que alicerça e atravessa a sociedade brasileira, conforme Nogueira (2004), é importante assinalar que esta jamais se entregou à passividade. Ao contrário,

... a seu modo, está indo à luta: questionando escolhas eleitorais, apoiando governos que se mostrem acima dos fatos, interpondo uma pauta 'social' à agenda política nacional, agitando-se e protestando nas zonas rurais e nas periferias urbanas, onde exhibe seu descontentamento e sua disposição de mudar (Nogueira, 2004, p. 25).

Tais retrocessos demonstram que a correlação de forças estabelecidas entre capital e trabalho no âmbito da sociedade brasileira, especialmente nos últimos anos, tem sido bastante desfavorável aos trabalhadores e aos seus direitos, entre os quais está a participação na gestão das políticas públicas. Esse processo sinaliza para a necessária ampliação e articulação das lutas sociais em defesa do robustecimento da participação, do aprofundamento da democracia

participativa e da garantia de políticas públicas voltadas à materialização de direitos e à redução das desigualdades sociais.

### **Considerações finais**

Este estudo buscou demonstrar as implicações da cultura política ao processo de construção da democracia brasileira e à participação social na gestão das políticas públicas, especialmente da educação.

Como sustentam os autores referenciados neste estudo, as práticas políticas sedimentadas ao longo da formação da sociedade brasileira – fundada sob a escravidão, o autoritarismo social, a hierarquia e a subordinação dos interesses gerais da população aos interesses da elite dominante – dificultam e/ou impossibilitam que a sociedade interfira na conformação da agenda do Estado, o que acaba por enfraquecer a participação social e o controle democrático das políticas públicas.

O estudo evidencia que, a partir de 2016, um conjunto de medidas legais tomadas pelos governos de Michel Temer e Jair Bolsonaro explicitam a força da cultura política brasileira – sustentada na relação de mando e obediência – que tem por consequência a verticalização das práticas de gestão no âmbito das diferentes instituições sociais públicas. Como demonstram os documentos analisados, tais medidas restringiram a participação social em diversos conselhos gestores de políticas públicas, revelando recuos significativos nesse campo a partir da extinção de centenas de espaços colegiados que contavam com ampla participação e representação da sociedade.

No caso da educação, tal retrocesso ficou evidenciado por meio do impedimento de entidades importantes ligadas à área educacional de comporem o Fórum Nacional de Educação, espaço colegiado de extrema importância para a política educacional brasileira.

Não obstante as medidas retrógradas ampliadas e intensificadas nos dois governos mencionados no sentido de enfraquecer e minar a participação social no Brasil, este texto sublinha a relevância do fortalecimento e da salvaguarda constante da democracia participativa e do princípio da colegialidade na gestão das políticas públicas. Também ressalta que na contramão dos retrocessos apontados e da lógica neoliberal vigente – na qual não há espaço para a disputa política e para o controle democrático que pressupõe o Estado como referência – a participação continua sendo fortemente disputada pela sociedade na perspectiva do aprofundamento do projeto democrático participativo e da garantia de direitos.

Diante dos retrocessos democráticos apontados, a defesa da participação social no âmbito do espaço público e na gestão das políticas públicas, como a educação, coloca-se, portanto, como fundamental à democratização das relações sociais e à construção de uma sociedade efetivamente democrática em que o político não se separe do econômico e a liberdade e a igualdade sejam pressupostos fundamentais.

## Referências

Anped (2017, 5 de maio). *Nota de repúdio à Portaria n. 577 de 27 de abril de 2017 do MEC* [anped.org.br]. Recuperado de: <https://www.anped.org.br/news/nota-de-repudio-portaria-n-577-de-27-de-abril-de-2017-do-mec>

Arretche, M. T. S. (1996). Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 11(31), 44-66.

Avritzer, L. (2002). O orçamento participativo: as experiências de Porto Alegre e Belo Horizonte. In Dagnino, E. (Org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil* (pp. 17-45). São Paulo, São Paulo: Paz e Terra.

Bahia, L. H. N. (2003). *O poder do clientelismo: raízes e fundamentos da troca política*. Rio de Janeiro, Rio de Janeiro: Renovar.

Behring, E. R., & Boschetti, I. S. (2008). *Política social: fundamentos e história*. São Paulo, São Paulo: Cortez.

Benevides, M. V. M. (2002). A construção da democracia no Brasil pós-ditadura militar. In Fávero, O., & Semeraro, G. (Orgs.). *Democracia e construção do público no pensamento educacional brasileiro* (pp. 69-85). Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes.

Bobbio, N., Matteucci, N., & Pasquino, G. (1997). *Dicionário de Política*. Brasília: Editora UnB.

Carvalho, D. D. A. (2022). *Participação democrática discente na gestão da assistência estudantil das IFES brasileiras: limites e desafios* (Tese de Doutorado). Universidade de Brasília, Brasília.

Carvalho, J. M. (2012). *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

Carvalho, J. M. (1987). *Os bestializados: o Rio de Janeiro e a República que não foi*. São Paulo, São Paulo: Companhia das Letras.

Carvalho, R. F. (2011). *O processo de gestão e participação na universidade: limites, possibilidades e desafios na UFT* (Tese de Doutorado). Universidade Federal de Goiás, Goiás.

Chauí, M. (2000, abril). *Mito fundador e sociedade autoritária*. [blogdorосуca.wordpress.com] Recuperado de: <https://blogdorосуca.files.wordpress.com/2010/11/brasil-mito-fundador-e-sociedade-autoritaria.pdf>

Chauí, M. (2005). Considerações sobre a democracia e os obstáculos à sua realização. In Teixeira, A. C. C. (Org.). *Os sentidos da democracia e da participação* (pp. 11-23). São Paulo, São Paulo: Instituto Pólis.

Conae (2010, abril). *Documento Referência Conae/2010* [fne.mec.gov.br] Recuperado de: [http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/conae/docu\\_referencia01.pdf](http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/conae/docu_referencia01.pdf)

Conae (2014, novembro). *Documento Referência Conae/2014* [fne.mec.gov.br] Recuperado de: <http://fne.mec.gov.br/images/doc/DocumentoFina240415.pdf>

Conae (2018, novembro). *Regimento da 3ª Conferência Nacional de Educação – Conae/2018* [fne.mec.gov.br]. Recuperado de: [http://fne.mec.gov.br/images/regimento\\_conae2018.pdf](http://fne.mec.gov.br/images/regimento_conae2018.pdf)

*Constituição Federal da República do Brasil de 1988, de 05 de outubro de 1988* (1988, 05 de outubro). Recuperado de: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)

Coutinho, C. N. (2002). A democracia na batalha das ideias e nas lutas políticas do Brasil de hoje. In Fávero, O., & Semeraro, G. (Orgs.). *Democracia e construção do público no pensamento educacional brasileiro* (pp. 11-39). Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes.

Coutinho, C. N. (2006). O Estado brasileiro: gênese, crise, alternativas. In Neves, L. M. W., & França, J. C. (Orgs.). *Fundamentos da educação escolar do Brasil contemporâneo* (pp. 173-200). Rio de Janeiro, Rio de Janeiro: Fiocruz.

Dagnino, E. (2002). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra.

*Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019* (2019, 11 de abril). Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. Recuperado de: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2019-2022/2019/decreto/D9759.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2019/decreto/D9759.htm)

*Decreto nº 9.926, de 19 de julho de 2019* (2019, 19 de julho). Dispõe sobre o Conselho Nacional de Políticas sobre drogas. Recuperado de: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2019-2022/2019/decreto/D9926.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2019/decreto/D9926.htm)

*Decreto nº 10.003, de 4 de setembro de 2019* (2019, 4 de setembro). Altera o Decreto nº 9.579, de 22 de novembro de 2018, para dispor sobre o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Recuperado de: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2019-2022/2019/decreto/D10003.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2019/decreto/D10003.htm)

Dourado, L. F. (2000). A escolha de dirigentes escolares: política e gestão da educação no Brasil. In Ferreira, N. C. (Org.). *Gestão democrática da Educação: atuais tendências, novos desafios* (pp. 77-95). São Paulo, São Paulo: Cortez.

Fernandes, F. (1976). *A revolução burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica*. Rio de Janeiro, Rio de Janeiro: Zahar Editores.

Gadotti, M. (2014, novembro). *Gestão democrática da educação com participação popular no planejamento e na organização da educação nacional* [fne.mec.gov.br]. Recuperado de: [http://conae2014.mec.gov.br/images/pdf/artigo\\_moacir\\_gadotti.pdf](http://conae2014.mec.gov.br/images/pdf/artigo_moacir_gadotti.pdf)

Germano, J. W. (2005). *Estado militar e educação no Brasil*. São Paulo: Cortez.

Gramsci, A. (2006). *Cadernos do Cárcere*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

*Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996*. (1996, 20 de dezembro). Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Recuperado de: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm)

*Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014* (2014, 25 de junho). Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Recuperado de: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm)

Montaño, C., & Duriguetto, M. L. (2011). *Estado, classe e movimento social*. São Paulo, São Paulo: Cortez.

Neves, A. V. (2008). *Cultura Política e democracia participativa: um estudo sobre o orçamento participativo*. Rio de Janeiro, Rio de Janeiro: Gramma.

Neves, A. V. (2012). Os desafios da representação da sociedade civil nos arranjos participativos: em xeque a questão do controle social. In Neves, A. V., & Castro, A. T. B. (Orgs.). *Democracia, sociedade civil e serviço social* (pp. 109-122). Brasília: Editora UnB.

Neves, A. V. et al. (2021). Ativismo, participação social e ameaças à democracia: um estudo sobre o conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial (CNPIR). In Senhoras, E. M. (Org.). *Ciência política, poder e establishment* (pp. 213-231). Ponta Grossa, Paraná: Atena.

Nogueira, M. A. (1986). *Da política do possível às possibilidades da política: notas sobre a transição democrática no Brasil*. Araraquara, São Paulo: Unesp.

Nogueira, M. A. (2004). *Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática*. São Paulo, São Paulo: Cortez.

Oliveira, R. P. de. (1997) A municipalização do ensino no Brasil. In Oliveira, D. A. (Org.). *Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos* (pp. 174-198). Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes.

Paro, V. H. (1992). Gestão da Escola Pública: a Participação da Comunidade. *R. Bras. Est. Pedag.*, 73(1), 255-290.

Pateman, C. (1992). *Participação e teoria democrática*. Rio de Janeiro, Rio de Janeiro: Paz e Terra.

Pereira, P. (2005). *Controle democrático com garantias de direitos*. Brasília: Subsecretaria de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos.

Pereira, P. (2008). Discussões conceituais sobre política social como política pública e direito de cidadania. In Boschetti, I., et al. (Orgs.). *Política social no capitalismo: tendências contemporâneas* (pp. 87-108). São Paulo, São Paulo: Cortez.

Siminonatto, I. (2012). Razões para continuar utilizando a categoria sociedade civil. In Neves, A. V., & Castro, A. T. B. (Orgs.). *Democracia, sociedade civil e serviço social: uma perspectiva crítica* (pp. 33-58). Brasília: Editora UnB.

Tatagiba, L. (2002). Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas. In Dagnino, E. (Org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil* (pp. 47-103). São Paulo, São Paulo: Paz e Terra.

---

<sup>i</sup> Este texto trata-se de uma versão revisada de parte da tese de doutorado da autora defendida em fevereiro de 2022 (Carvalho, 2022).

<sup>ii</sup> Em sua acepção clássica o conservadorismo constitui-se em uma expressão cultural cujo surgimento remonta ao período de constituição da sociedade burguesa que abarca os séculos XVI, XVII e XVIII. Esse período foi palco do rompimento com os limites do feudalismo e do surgimento de importantes mutações técnico-produtivas que levaram à industrialização e a mudanças relevantes no mundo cultural capitaneadas pelo Iluminismo e pela Revolução Francesa. O conservadorismo se funda a partir da obra de Edmund Burke – publicada ao final do século XVIII – que defende, de um lado, o desenvolvimento capitalista e seus avanços técnico-produtivos geradores de riqueza, mas recusa, por outro lado, sua forma de ação política, mobilizadora das massas, bem como a cultura da modernidade, com seus traços racionalistas, humanistas, historicistas e de autonomia individual. O conservadorismo está relacionado, portanto, à luta da burguesia constituída para conservar o *status quo* das instituições sociais pré-capitalistas consagradas pela tradição: a família e seus privilégios, as corporações, o protagonismo da igreja e a hierarquia social cristalizada (Scorsim, 2011).

<sup>iii</sup> <https://oglobo.globo.com/politica/decreto-do-governo-bolsonaro-mantem-32-conselhosconsultivos-23773337>.

<sup>iv</sup> O Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas (CONAD) foi alterado extinguindo-se as vagas destinadas a especialistas e representantes da sociedade civil ligados à/ao: Ordem dos Advogados do Brasil (OAB); Conselho Federal de Medicina (CFM); Conselho Federal de Psicologia (CFP); Conselho Federal de Enfermagem (CFE); Conselho Federal de Serviço Social (CFESS); Conselho Nacional de Educação (CNE); Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC); e União Nacional dos Estudantes (UNE). Também foram excluídos os membros do CONAD vinculados às áreas de: imprensa, antropologia, artes, além de 02 membros vinculados a organizações do terceiro setor. De modo autoritário, o Decreto proíbe que as discussões do CONAD sejam publicadas sem autorização prévia do governo, o que demonstra, ao contrário do anunciado, que não se trata de dar transparência aos atos governamentais, mas de torná-los sigilosos, e, assim, manter a sociedade distante das tomadas de decisões no referido conselho.

### Informações do Artigo / Article Information

Recebido em: 09/12/2022  
Aprovado em: 07/04/2023  
Publicado em: 21/10/2023

Received on December 09th, 2022  
Accepted on April 07th, 2023  
Published on October, 21th, 2023

**Contribuições no Artigo:** Os(as) autores(as) foram os(as) responsáveis por todas as etapas e resultados da pesquisa, a saber: elaboração, análise e interpretação dos dados; escrita e revisão do conteúdo do manuscrito e; aprovação da versão final publicada.

**Author Contributions:** The author were responsible for the designing, delineating, analyzing and interpreting the data, production of the manuscript, critical revision of the content and approval of the final version published.

**Conflitos de Interesse:** Os(as) autores(as) declararam não haver nenhum conflito de interesse referente a este artigo.

**Conflict of Interest:** None reported.

### Avaliação do artigo

Artigo avaliado por pares.

### Article Peer Review

Double review.

### Agência de Fomento

Não tem.

### Funding

No funding.

### Como citar este artigo / How to cite this article

APA

Carvalho, D. D. A. (2023). Cultura política, democracia e participação social no Brasil: a gestão da educação em debate. *Rev. Bras. Educ. Camp.*, 8, e15309. <http://dx.doi.org/10.20873/uft.rbec.e15309>

ABNT

CARVALHO, D. D. A. Cultura política, democracia e participação social no Brasil: a gestão da educação em debate. **Rev. Bras. Educ. Camp.**, Tocantinópolis, v. 8, e15309, 2023. <http://dx.doi.org/10.20873/uft.rbec.e15309>