



Universidade do Estado do Rio de Janeiro
Centro de Ciências Sociais
Instituto de Estudos Sociais e Políticos

Florencia Stubrin

**Mobilização social e reformas do Estado:
alternativas políticas e educação na América Latina contemporânea**

Rio de Janeiro

2014

Florencia Stubrin

**Mobilização social e reformas do Estado:
alternativas políticas e educação na América Latina contemporânea**



Tese apresentada como requisito para
obtenção do título de Doutora em
Sociologia, ao Instituto de Estudos Sociais
e Políticos, da Universidade do Estado do
Rio de Janeiro.

Orientador: Prof. Dr. José Maurício Domingues

Rio de Janeiro

2014

CATALOGAÇÃO NA FONTE
UERJ/REDE SIRIUS/ BIBLIOTECA IESP

S93 Stubrin, Florencia.
2 Mobilização social e reformas do Estado: alternativas políticas e educação na América Latina contemporânea / Florencia Stubrin. – 2014. 197f.

Orientador: José Maurício Domingues.
Tese (Doutorado em Sociologia) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Instituto de Estudos Sociais e Políticos.

1. Política e educação - América Latina - Teses. 2. Reforma do ensino – América Latina - Teses. 3. Movimentos sociais – Teses. 4. Políticas públicas – Teses. I. Domingues, José Maurício. II. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Instituto de Estudos Sociais e Políticos. III. Título.

CDU 37.014(7/8)

Rosalina Barros CRB-7 / 4204 - Bibliotecária responsável pela elaboração da ficha catalográfica.

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta dissertação, desde que citada a fonte.

Assinatura

Data

Florencia Stubrin

**Mobilização social e reformas do Estado:
alternativas políticas e educação na América Latina contemporânea**

Tese apresentada como requisito para obtenção do título de Doutora, ao Instituto de Estudos Sociais e Políticos, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Aprovada em 14 de novembro de 2014

Banca Examinadora:

Prof. Dr. José Maurício Domingues (Orientador)
Instituto de Estudos Sociais e Políticos - UERJ

Prof. Dr. Breno Bringel
Instituto de Estudos Sociais e Políticos - UERJ

Prof. Dr. André Lázaro
Faculdade de Comunicação - UERJ

Prof. Dr. Fabrício Pereira da Silva
Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro

Profa. Dra. Eliza Bartolozzi
Universidade Federal do Espírito Santo

Rio de Janeiro

2014

DEDICATÓRIA

A Pablo, Camila, Ana e Helena.

AGRADECIMENTOS

Quero começar este trabalho manifestando a minha gratidão para com todos aqueles que, de uma forma ou outra, contribuíram para a sua realização.

Primeiramente, devo expressar meu reconhecimento ao Instituto de Pesquisas do Rio de Janeiro, que me acolheu em 2006 para realizar a experiência formativa que iniciou-se com o mestrado e chega ao fim de uma etapa hoje. Especialmente, quero agradecer a José Maurício Domingues por ter me acompanhado neste desafio, orientando e organizando as minhas reflexões (por vezes caóticas) com uma dedicação indiscutível. Quero agradecer também a todos os professores da casa, cujas aulas motivaram boa parte das inquietudes que inspiram o meu trabalho. Àqueles que ouviram minhas preocupações e mostraram-se dispostos a me proporcionar comentários e sugestões, também dirijo meus agradecimentos.

Agradeço a André Lázaro, Breno Bringel, Eliza Bartolozzi e Fabrício Pereira da Silva por terem aceitado o convite para integrar a banca.

Aos meus colegas, com quem compartilhei disciplinas que me proporcionaram insumos para a reflexão e contribuíram para fazer mais agradáveis as jornadas de estudo. Não posso deixar de expressar também minha gratidão a todos aqueles e aquelas que fazem possível o funcionamento cotidiano da instituição: na secretaria dos alunos, na recepção, na biblioteca, no laboratório de informática e cuidando de cada um dos espaços da casa.

Devo agradecer também o apoio financeiro proporcionado pela CAPES, organização da qual tive a oportunidade de receber uma bolsa de estudos ao longo do meu doutorado.

Às equipes do Laboratório de Políticas Públicas (LPP), do Observatório Latino-americano de Políticas Educacionais (OLPED) e do Conselho Latino-americano de Ciências Sociais (CLACSO), agradeço ter possibilitado minha inserção no meio acadêmico, fazendo do trabalho coletivo uma experiência enriquecedora. À Margareth Doherty agradeço a leitura de cada uma das páginas deste trabalho e os esforços por livrá-las dos meus “espanholismos”, fazendo a sua leitura mais amena.

Meu pai e minha mãe me ensinaram a construir ambições e a enfrentar desafios com coragem, esforço e humildade. No colo primeiro, de mãos dadas mais tarde,

trocando impressões, conselhos e opiniões hoje. Sempre me oferecendo tudo e mais além do que estive ao seu alcance. A meus irmãos Pablo, Moía, Sofía e Ignácio sou grata pelas infinitas brincadeiras, gargalhadas e conversas que recheiam minha alma de alegria. Todos eles, longe, mas muito próximos, foram um suporte insubstituível.

À Pablo Gentili devo grande parte das minhas conquistas. Sua paciência para escutar e responder a meus temores, dúvidas e incertezas, sua imensa generosidade, seu humor, suas doces carícias e sua firme companhia empurraram-me até aqui. Seu precioso amor é para mim uma energia imprescindível. A ele agradeço também por ter me presenteado com um maravilhoso enteado, Mateo, e com as três maiores preciosidades da minha vida: Camila, Ana e Helena. Minhas filhas, meninas, doces, que se tornarão um dia mulheres, guerreiras, estudantes, mães, trabalhadoras. A eles devo a força da felicidade que enchem a cada dia minha mente e minha alma de emoção.

Soy,
Soy lo que dejaron,
soy toda la sobra de lo que se robaron.
Un pueblo escondido en la cima,
mi piel es de cuero por eso aguanta cualquier clima.
Soy una fábrica de humo,
mano de obra campesina para tu consumo.
Frente de frío en el medio del verano,
el amor en los tiempos del cólera, mi hermano.
El sol que nace y el día que muere,
con los mejores atardeceres.
Soy el desarrollo en carne viva,
un discurso político sin saliva.
Las caras más bonitas que he conocido,
soy la fotografía de un desaparecido.
Soy la sangre dentro de tus venas,
soy un pedazo de tierra que vale la pena.
Una canasta con frijoles,
soy Maradona contra Inglaterra anotándote dos goles.
Soy lo que sostiene mi bandera,
la espina dorsal del planeta es mi cordillera.
Soy lo que me enseñó mi padre,
el que no quiere a su patria no quiere a su madre.
Soy América latina,
un pueblo sin piernas pero que camina.

RESUMO

STUBRIN, Florencia. *Mobilização social e reformas do Estado: alternativas políticas e educação na América Latina contemporânea*. 2014. 197f. Tese (Doutorado em Sociologia) - Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014.

A investigação aqui apresentada pretende refletir teoricamente em torno de um conjunto de questões que importam aos processos de mobilização social e reforma do Estado na América Latina, particularmente no que se refere aos vínculos entre os atores coletivos do campo popular e o Estado, procurando contribuir para a identificação e a elucidação das principais tensões e dilemas teóricos e práticos inscritos nas suas dinâmicas. Busca esclarecer também as tensões, os problemas e limites, bem como as potencialidades transformadoras que rodeiam as tentativas e processos de reforma do Estado, no contexto das novas administrações governamentais da região, enxergando especificamente o papel que os atores sociais cumprem. Analisará o modo em que se articulam (ou não) a participação popular e os processos de mudança nas instituições e políticas estatais a partir do estudo e análise de processos de reforma do Estado no campo das políticas públicas de educação, considerados por diversos motivos paradigmáticos e úteis ao desenvolvimento das mencionadas reflexões: a participação da sociedade civil nas políticas educacionais no Brasil durante os dois mandatos do Governo Lula (2003-2006 e 2007-2010); as experiências da educação bolivariana e a construção de estruturas paralelas durante os governos Chávez, na Venezuela (1999-2001, 2001-2007 e 2007-2013).

Palavras-chave: Reformas educacionais. Movimentos sociais. Políticas públicas; América Latina.

ABSTRACT

STUBRIN, Florencia. *Social mobilization and State reforms: political alternatives and education in Latin America*. 2014. 197f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014.

This research aims to introduce a reflection on some of the main issues concerning social mobilization processes and political reforms in Latin America, specially regarding to the relations among social movements and the State, identifying and underlining the theory and practical tensions and challenges involved. It intends to point out the conflicts, limits and potentials of the current “progressive governmental experiences” in the region, focusing to the roles of social actors. It analyses the ways popular participation influences (or not) reform processes by studying educational policies in two particular conjunctures considered as paradigmatic: social participation and educational policies in Brazil during Lula’s administrations (2003-2006 e 2007-2010); Bolivarian education experiences and the construction of parallel structures during Chávez governments in Venezuela (1999-2001, 2001-2007 e 2007-2013).

Keywords: Educational reforms. Social movements. Public policies. Latin America.

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO	12
1	AMÉRICA LATINA: REFORMAS DO ESTADO E MOBILIZAÇÃO SOCIAL	25
1.1	As desilusões do desenvolvimentismo e o avanço do modelo neoliberal	26
1.2	A instalação do modelo neoliberal e os movimentos de contestação.....	29
1.3	Políticas neoliberais de educação: as lutas pela defesa da escola pública	32
1.4	O neoliberalismo na Venezuela	35
1.5	O ciclo neoliberal no Brasil	37
1.6	Os governos progressistas na América Latina	39
1.7	A Revolução Bolivariana e o início de uma nova era na Venezuela...	44
1.8	Lula e a promessa de um governo dos trabalhadores	49
2	CARACTERIZAÇÃO DO PROBLEMA DE ESTUDO E CONSTRUÇÃO DA HIPÓTESE DE TRABALHO	55
3	ESTADO, MOVIMENTOS SOCIAIS E AÇÃO COLETIVA: A INTERLOCUÇÃO ENTRE DOIS CAMPOS DE ESTUDO	74
3.1	O estudo das dinâmicas da mobilização social	76
3.2	O paradigma da ação estratégica	80
3.3	A matriz identitária	87
3.4	O novo paradigma político dos movimentos sociais	92
3.5	Apontando ferramentas teóricas	97
3.6	Estado e sujeitos coletivos na trama da mobilização social	99
3.7	Sociedade política e sociedade civil: a ampla concepção do Estado.....	101
3.8	O Estado como condensação das lutas de classe e relações de poder	112

3.9	Dimensões do exercício do poder Estatal	117
4	DIREITO À EDUCAÇÃO E MUDANÇA SOCIAL NA VENEZUELA: OS DESAFIOS DA REVOLUÇÃO BOLIVARIANA	121
4.1	Neoliberalismo e educação na Venezuela	121
4.2	A construção de marcos regulatórios: a Constituinte e o Projeto Educativo Nacional	124
4.3	A revolução bolivariana e a educação: estratégias para viabilizar a transformação	127
4.4	O debate curricular	132
4.5	O modelo das “missões sociais” na Venezuela: uma nova modalidade de gestão pública, a construção de cima para baixo	134
4.6	Educação Superior	138
4.7	A questão sindical	143
5	PARTICIPAÇÃO SOCIAL E POLÍTICAS EDUCACIONAIS. ENCONTROS E DESENCONTROS: O PAPEL DOS MOVIMENTOS SOCIAIS NO GOVERNO LULA	146
5.1	Política educacional e conquistas democráticas da sociedade civil	147
5.2	As lutas pelo direito à educação: articulação de ações e estratégias.....	155
5.3	Confederação Nacional de Trabalhadores da Educação (CNTE): algumas particularidades da plataforma de luta sindical	165
5.4	A proposta educacional do MST: uma experiência alternativa de educação pública	168
5.5	Políticas universitárias: resultados, controvérsias e tensões	172
	CONSIDERAÇÕES FINAIS	178
	REFERÊNCIAS.....	184

INTRODUÇÃO

Apresentação da pesquisa

América Latina vive hoje a adrenalina própria das tempestades. A incerteza da novidade inquieta e mortifica ao tempo que encoraja novas iniciativas ou, quanto menos, pretensões de mudança em vários países da região. Novas forças políticas e velhas guardas protagonizam processos de pretendida transformação buscando superar, esquecer (ou jogar para debaixo do tapete) a herança das décadas neoliberais. Sempre em nome da democracia e focando o olhar nas massas populacionais tradicionalmente desfavorecidas, experiências de mudança de características sumamente diversas, protagonizadas por atores sociais e políticos – também diversos, estão sendo travadas. Quais os limites, os problemas e as potencialidades dos mencionados processos? Quais os veículos que os conduzem, as bases que os sustentam? Sob que arranjos institucionais estão sendo edificadas as formas de representação política e social na América Latina? Em que medida as estratégias políticas propostas pelas novas administrações governamentais implicam numa superação da lógica liberal de organização do Estado? Que papel ocupam os atores organizados da sociedade civil nos mencionados processos?

A investigação aqui apresentada pretende refletir teoricamente em torno de um conjunto de questões que importam aos processos de mobilização social e reforma do Estado na América Latina, particularmente no que se refere aos vínculos entre os atores coletivos do campo popular e o Estado, procurando contribuir para a identificação e a elucidação das principais tensões e dilemas teóricos e práticos inscritos nas suas dinâmicas. Busca esclarecer também as tensões, os problemas e limites, bem como as potencialidades transformadoras que rodeiam as tentativas e processos de reforma do Estado, no contexto das novas administrações governamentais da região, enxergando especificamente o papel que os atores sociais cumprem. Analisará o modo em que se articulam (ou não) a participação popular e os processos de mudança nas instituições e políticas estatais desentranhando as implicâncias da mesma para a construção da cidadania e, ainda, para a ampliação da democracia. Será abordada a posição que ocupam movimentos sociais, sindicatos e

partidos políticos – estes últimos, como instâncias de mediação e representação que operam como veículos dos mencionados processos – na definição das políticas públicas promovidas por estes governos.

O substrato empírico do trabalho baseia-se no estudo e na análise de processos de reforma do Estado no campo das políticas públicas de educação, considerados por diversos motivos paradigmáticos e úteis ao desenvolvimento das mencionadas reflexões. O estudo de duas conjunturas proporcionará o material da pesquisa: a participação da sociedade civil nas políticas educacionais no Brasil durante os dois mandatos do Governo Lula (2003-2006 e 2007-2010); as experiências da educação bolivariana e a construção de estruturas paralelas durante os governos Chávez, na Venezuela (1999-2001, 2001-2007 e 2007-2013).

O ‘acontecer’ das políticas públicas de educação na Venezuela espelha o caráter complexo e os elementos contraditórios presentes no processo de transformação política e social iniciado há mais de uma década pela denominada “Revolución Bolivariana”. Um modelo de Estado com forte atuação em matéria de geração de políticas públicas, liderado por um governo que carece de base política estruturada e encontra nos setores populares seu núcleo fundamental de apoio, ao mesmo tempo que lida com uma forte oposição política protagonizada por diversos setores da sociedade. As “águas estão divididas” na Venezuela e a confrontação é tão taxativa que atinge os limites da irracionalidade, acarretando um conjunto de contradições cuja análise resulta sumamente interessante aos fins deste trabalho na medida em que aportam elementos sobre as diversas formas de vinculação entre os atores sociais organizados e o Estado.

De um lado, movimentos sociais, associações, sindicatos e partidos – identificados com a direita política, mas também com importantes setores da esquerda e da centro-esquerda que acusavam as modalidades de acionar do Presidente Chávez de autoritárias e militaristas – se alinharam nas fileiras da oposição ao governo resistindo à implantação do novo regime. De outro lado, cooperativas, grupos comunitários, organizações sociais, sindicatos e inclusive um partido político criado pelo o próprio Estado surgiram para proporcionar apoio a este. Ações de protesto e confrontação convivem com a realização de periódicas instâncias da representação democrática formal como eleições, plebiscitos e consultas populares. Um mapa da

mobilização social singular e complexo que tem no Estado, ao mesmo tempo, seu principal antagonista e seu mais claro eixo de articulação.

Enquanto isso, a implantação das novas modalidades e políticas estatais de educação percorre seu curso e se defronta com enormes dificuldades e obstáculos: resistências por parte dos atores encarregados de levar adiante as transformações propostas; a inadequação das estruturas administrativas existentes para viabilizar as mudanças desde a gestão pública; os escassos recursos disponíveis; o clientelismo político e a corrupção; dentre outros. Diante dos mencionados problemas, a criação de sistemas estatais paralelos surgiu como a principal estratégia para a efetivação das transformações. Nas áreas da educação, da saúde e da política social, programas emergenciais de atenção aos setores mais desfavorecidos foram implantados logrando forte impacto na realização efetiva das suas ações.

Qual a composição dos atores coletivos que conformam as bases de apoio e de oposição ao Governo Chávez? Que lugar eles ocupam na definição das políticas públicas? Quais as formas de representação política e social que operam na atual conjuntura venezuelana? Qual a efetividade das políticas públicas promovidas pelo Estado em termos de ampliação da democracia?

Neste trabalho, abordo algumas das mencionadas questões a partir do estudo e análise das políticas públicas de educação durante os Governos Chávez. Dentre os processos que serão estudados merecem ser mencionados: a sanção da Carta Magna e a Constituinte Educativa; a posterior sanção do Projeto Educativo Nacional; a participação do magistério e a atuação dos sindicatos docentes nos mencionados processos; a posição dos estudantes universitários; o projeto das “escuelas bolivarianas” e a implantação das “misiones educativas”.

Uma situação diferente define o cenário político e social brasileiro dos últimos anos. A ampliação da presença da sociedade civil nas políticas públicas e o crescimento das instituições participativas já tinham começado a aflorar timidamente na década de 90, através de experiências em diversos graus de institucionalidade e impacto. O início do século XXI avistou uma mudança na configuração do panorama político com a chegada de novas forças ao poder. Um amplo conjunto de movimentos sociais e organizações sindicais – nucleadas na Central Única dos Trabalhadores (CUT) – do campo da esquerda política que clamavam pela democratização do Estado brasileiro desempenharam um importante papel no triunfo do Partido dos

Trabalhadores nas eleições de 2002 quando, derrotando as forças do centro e da direita, Luiz Inácio Lula da Silva foi proclamado Presidente da República. A ascensão do governo por parte de um tradicional partido da esquerda política com uma base de representação altamente estruturada impôs o desafio de reverter as dramáticas consequências das políticas de ajuste estrutural e de um modelo de desigual distribuição das riquezas e recursos simbólicos e materiais. Movimentos sociais e sindicatos com importantes graus de representatividade social que tinham resistido às políticas neoliberais durante a década anterior começaram a ocupar certos espaços das estruturas institucionais do Estado – seja pela via da incorporação de representantes em cargos públicos e órgãos de deliberação política ou pela intensificação das instâncias formais de diálogo e negociação. Abriam-se novos campos de atuação que prometiam redefinir os vínculos entre grande parte dos atores coletivos da sociedade e o Estado.

Porém, as expectativas em termos políticos resultaram maiores que os resultados e, nos fatos, os intercâmbios, discussões e debates que precederam as medidas adotadas pelo Governo Lula não satisfizeram por completo as bases que tinham sustentado suas propostas. Principalmente como consequência das opções do modelo econômico adotado, o tímido avanço das políticas sociais e a ausência de transformações radicais nos diversos âmbitos de atuação estatal, a relação do governo com os movimentos e organizações que tinham apoiado sua candidatura, sofreu tensões e rompimentos. As críticas não demoraram a aparecer, provocando tensões e rupturas nas bases de representatividade política do governo. Nos movimentos, nos sindicatos e no próprio partido, frações dissidentes romperam os vínculos para criar correntes opositoras. Paralelamente, o estabelecimento de acordos e a conquista de concessões parciais mediante a execução de políticas concretas e o outorgamento por parte do governo de subsídios e recursos viabilizados através de canais específicos ou mediante subvenções de caráter mais amplo, levaram ao governo a exercer um papel importante na manutenção de alguns movimentos.

Os posicionamentos das diversas forças sociais não foram homogêneos, gerando divisões e confrontos que levaram a um enfraquecimento da capacidade de diálogo, intercâmbio e pressão dos atores coletivos envolvidos. Enquanto uns romperam abertamente relações com o governo, outros continuaram apoiando algumas das suas iniciativas, confiando na possibilidade de articular suas demandas

e interesses na agenda política governamental. Ações de protesto e mobilização se sucederam para manifestar os desacordos e pressionar o cumprimento das linhas mestras presentes no projeto político proposto. Apoiando o governo em algumas das suas iniciativas e confrontando as ações que não são consequentes com os seus interesses, os movimentos sociais mantiveram uma relação contraditória com o Estado, onde a defesa da autonomia, sustentada em posicionamentos críticos, e o estabelecimento de acordos parciais – que podem envolver vínculos de dependência econômica – se entrecruzam numa complexa trama de relações.

Que características adquirem os mencionados espaços de interseção entre atores coletivos organizados da sociedade e o Estado brasileiro? Qual a efetividade das instâncias de participação geradas ao longo dos últimos anos em matéria de definição das políticas públicas? A ocupação de espaços pertencentes à esfera estatal por parte de movimentos populares determina efetivamente novos âmbitos de confrontação e negociação onde novas prioridades são definidas? Qual o grau de influência dos atores coletivos aliados com o Governo Lula na ação estatal? Em que medida as demandas e reivindicações dos mencionados atores são incorporadas na definição da agenda governamental? Quais as tensões geradas no interior das estruturas institucionais do Estado? Como se entretence neste contexto o mapa da mobilização social no Brasil?

O estudo dos seguintes fenômenos serve para ilustrar algumas das questões acima destacadas: os processos de participação promovidos; a política universitária e as reações dos estudantes universitários; a proposta educacional do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra; os posicionamentos da Confederação Nacional dos Trabalhadores da Educação (CNTE) diante das iniciativas promovidas pelo governo.

Apreciações metodológicas

Comentarei a seguir algumas das minhas preocupações epistemológicas que merecem ser explicitadas.

O problema dos vínculos e as mediações entre as teorias sociais de caráter geral e a análise das dinâmicas e fenômenos que enfrentam as sociedades

contemporâneas constituem objeto de numerosas preocupações e debates no campo das ciências sociais e humanas. Abordagens conceituais de caráter macroestrutural e caracterizações circunscritas ao âmbito microsocial parecem avançar e se desenvolver por vias diferenciadas, sem achar canais fecundos de diálogo e complementaridade. De um lado, a teoria social responde a reflexões gerais, de caráter eminentemente filosófico, que abordam os fundamentos das ciências sociais e humanas, definindo e conceitualizando seus principais problemas de análise e estudo. Questões tais como a ordem social, os sistemas e estruturas que sobejassem às nossas sociedades, o poder, a identidade, a ação e a interação aparecem como alguns dos núcleos centrais da discussão. Por sua parte, a teoria sociológica, cujas origens coincidem com o advento da modernidade, responde a reflexões sobre as configurações e transformações do mundo atual. Os processos de globalização e urbanização, fragmentação social, racismo, pobreza e exclusão, militarização e conflitos bélicos, mobilização social e ação coletiva constituem alguns dos seus principais problemas.

Um debate analítico profundo sobre os processos de reforma do Estado e de mobilização social e luta popular requer da incorporação de elementos que, provenientes do campo da teoria social aportem estruturas conceituais de caráter mais amplo para a discussão sobre processos e conjunturas específicos. A necessidade de avançar em esquemas interpretativos gerais que, desde diversos campos disciplinares permitam analisar os fenômenos sociais na sua complexidade, aparece como uma tarefa iminente. Na minha dissertação de mestrado¹ defendi a ideia de que um olhar crítico nas teorias clássicas da sociologia é necessária para, através de um redimensionamento dos esquemas teóricos por estas propostos, facilitar a construção de mapas interpretativos amplos e gerais que procurem atingir a realidade social na sua complexidade. Particularmente, enfatizei a necessidade de voltar às raízes da teoria marxista para revigorar a ideia de sociedade como estrutura de classes onde um conjunto de grupos antagonistas lutam por impor suas prioridades e interesses no

¹ Mobilização social e lutas populares. Algumas contribuições desde a teoria social. Dissertação de mestrado. Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ). Orientação: José Maurício Domingues. 2008.

contexto da luta pelo poder (Marx & Engels, 1858 [1998]). Ainda que estas ideias devam ser redefinidas à luz das dinâmicas sociais atuais, sua incorporação é, ao meu ver, indispensável para a construção de novas contribuições que permitam encarar os desafios teóricos e interpretativos que a complexidade da realidade atual impõe.

Meu trabalho pretende apresentar uma reflexão teórica *informada* pela observação de duas conjunturas particulares através de recortes empíricos específicos. O olhar empírico aporta elementos que enriquecem as reflexões teóricas elaboradas e apresentadas. Embora permita avançar no estabelecimento de continuidades e disparidades entre as conjunturas observadas, este olhar não pretende aproximar de uma abordagem comparativa em sentido estrito, em tanto que ele não se baseia nos critérios metodológicos pertinentes. O olhar da realidade também não segue os critérios metodológicos dos estudos de caso. O mesmo pretende sugerir a articulação entre reflexões teóricas de caráter mais geral e perspectivas empíricas que me aproximem a uma decodificação das complexas estruturas das dinâmicas sociais atuais.

A abordagem proposta por Charles Tilly no livro *“Big structures, large processes and huge comparisons”* à respeito da análise social merece ser mencionada neste ponto. O autor critica alguns dos postulados tradicionais das ciências sociais desmitificando sua eficácia para a análise historiográfica e da realidade social. Basicamente argumenta contra os dilemas entre diferenciação e integração para a análise dos processos político-sociais; a redução do comportamento social ao impacto da sociedade nas mentes dos indivíduos; o entendimento da realidade social como um fenômeno coerente que apresenta regularidades identificáveis; e o estabelecimento taxativo de causas e consequências na análise dos fenômenos de mudança social (TILLY, 1984).

A proposta do autor se baseia na construção concreta e histórica de análise das grandes estruturas e processos que modelam a realidade. Para este, a análise deve ser *concreta*, isto é, baseada em tempos, lugares e pessoas específicas como referentes e como instrumentos de teste da coerência dos postulados, estruturas e processos identificados. Por sua parte, as análises devem ser *históricas* estabelecendo de forma clara seus alcances. O estabelecimento e a identificação de processos de longa escala bem como a identificação das estruturas sociais envolvidas

deve ser reconsiderada em cada caso em função das situações e contextos específicos de análise (TILLY, 1984).

Nesse sentido, argumento, um cuidadoso tratamento da teoria social que, sem redundar em vãs tentativas de encapsular os fenômenos em esquemas teóricos estancos, avance na reformulação dos elementos por estes propostos, à luz das considerações da realidade Latino-americana atual resulta sumamente pertinente para enriquecer as discussões sobre as configurações do campo popular no marco dos processos de mobilização social, as dinâmicas adotadas pela confrontação destes atores com outros estratos da sociedade, as expressões e manifestações da mobilização e as configurações da ação coletiva.

O tratamento das mencionadas conjunturas empíricas terá como fio condutor a análise de um conjunto de indicadores dentre os quais podemos preliminarmente mencionar:

- Estruturas de mobilização. Além do conteúdo, das motivações, das características e os formatos envolvidos nos repertórios de ação dos movimentos selecionados, interessa neste ponto enxergar o tipo de interpelação que as ações reivindicativas acarream. Considerarei, dentre outras questões: a utilização de mecanismos institucionais para a expressão das demandas contidas nas agendas reivindicativas; a ocupação de representantes dos movimentos em cargos e funções governamentais; a realização de ações de protesto e reivindicação.
- Atores antagonistas. Procurarei particularmente caracterizar o posicionamento dos movimentos diante do Estado, tentando identificar os tipos de vínculo estabelecidos. Observarei as tendências de negociação, aliança, oposição, pressão, cooptação, tentativas de substituição do Estado.
- As características e funcionamento das estruturas de ação política dos atores coletivos estudados. Tentarei identificar em que medida estes movimentos promovem espaços destinados à deliberação sobre as modalidades de controle e gestão dos assuntos públicos. As formas de produção política por eles ensaiadas, bem como os princípios organizativos da sociedade defendidos e propostos. As estruturas organizacionais dos movimentos, o seu grau de institucionalização e perdurabilidade deverão ser considerados para analisar este aspecto.

- Impactos e resultados. Buscarei elucidar em que medida os impactos e resultados das estratégias e ações desenvolvidas constituem conquistas em função dos objetivos de luta propostos pelos movimentos.
- As contradições que permeiam as dinâmicas internas. Este componente pretende envolver questões tais como: o problema da autonomia das organizações e movimentos; os desafios e a redefinição das agendas reivindicativas; a renovação de quadros dirigentes constitui uma questão vinculada à anterior que merece ser abordada.
- O grau de articulação que os movimentos identificados estabelecem com outros atores coletivos nos níveis nacional, regional e internacional.

A pesquisa envolveu a consulta de fontes secundárias e primárias de diversos tipos: bibliografia teórica sobre as temáticas tratadas; estudos e análise conjunturais; matérias informativas; documentos produzidos pelos atores protagonistas dos processos analisados. Compreendeu também a realização de entrevistas com os principais dirigentes das diversas organizações vinculadas aos processos estudados.

Em uma visita a Caracas, durante o ano 2008, tive a oportunidade de entrar em contato com a realidade venezuelana e de enxergar de perto o processo de mudanças promovido pelo Governo Chávez na área da educação. Em tal ocasião, entrevistei funcionários do Ministério de Educação, legisladores, representantes de diversos sindicatos magisteriais, o reitor da Universidade Central da Venezuela, a reitora da Universidade Bolivariana, representantes do movimento estudantil, dentre outros². Visitei escolas, onde pude conversar com professores, funcionários e supervisores.

² Luis Bonilla, Presidente do Centro Internacional Miranda (CIM); Magaldy Téllez, Diretora da Secretaria de Avaliação e Projetos Especiais da Prefeitura Metropolitana de Caracas; María de Queipo, Presidente da Comissão de Educação da Assembleia Nacional; Gisela Toro, Vice-ministra do Programa de Desenvolvimento Acadêmico do Ministério do Poder Popular para a Educação; Margarita López Maya, pesquisadora do Centro de Estudos do Desenvolvimento (CENDES) da Universidade Central da Venezuela (UCV); Marlene Yadira Córdova, Reitora da Universidade Bolivariana de Venezuela (UBV); Nicolás Bianco, Vice-reitor Acadêmico da Universidade Central de Venezuela (UCV); Ana Suarez, Diretora da Fundação *Misión Robinson*; Rodolfo Pérez e Ángel Tiorado, coordenadores do Programa Nacional de Formação de Educadores da Universidade Bolivariana de Venezuela; Aura Moreno, dirigente do Sindicato Nacional da Força Unitária Magisterial (SINAFUN); Orlando Alzuru, Presidente da Federação Venezuelana de Maestros (FVM); Ricardo Sánchez, Presidente da Federação de Centros Universitários da Universidade Central de Venezuela (UCV).

Visitei também várias unidades onde funcionam as denominadas “misiones educativas” e tive a oportunidade de conversar com educadores, alunos e coordenadores dos programas³. O resultado das mencionadas entrevistas e visitas, bem como o material bibliográfico coletado, me permitiram compor uma descrição da situação tal, para logo partir para as análises e reflexões orientadas pelo problema de estudo e as hipóteses de trabalho que orientam a minha pesquisa.

Por outra parte, durante os últimos dez anos acompanhei a realidade educacional brasileira através da participação em diversas pesquisas promovidas pelo Laboratório de Políticas Públicas da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (LPP-UERJ). O seguimento dos conflitos educacionais em 18 países da América Latina – pesquisa desenvolvida entre 2004 e 2008 – me permitiu acompanhar as ações de protesto protagonizadas pelos diversos atores que participam do campo educacional, particularmente, os sindicatos de professores. Por sua parte, meu trabalho no Observatório de Políticas Educacionais (OLPED) – portal de documentação sobre as políticas educacionais na América Latina – me manteve informada sobre os principais acontecimentos neste campo.

Durante o ano de 2006 participei de um estudo sobre a participação da sociedade civil nas políticas educacionais no Brasil, promovido pelo Fórum Latino-americano de Políticas Educacionais (FLAPE), que teve como objetivo principal comparar os espaços de participação previstos nos marcos normativos e regulatórios brasileiros com os processos efetivos e participação de atores organizados da sociedade civil nas políticas públicas de educação – particularmente a Confederação Nacional de Trabalhadores da Educação (CNTE), a União Nacional de Estudantes (UNE), o Movimento Negro, e o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) –. Durante o ano de 2007, desenvolvi um estudo empírico sobre a experiência educacional promovida pelo MST que envolveu a realização de entrevistas a diversos representantes do movimento. Os materiais empíricos recolhidos em tais

³ Grupo Escolar Municipal “Juan Landaeta”, Município Libertador, Paróquia “San Agustín”; Sede Bairro Adentro, Município Libertador, Paróquia “San Agustín”; Aldeia Universitária “Gran Colombia”; Universidade Bolivariana de Venezuela; “Misión Sucre”, Coordenação Caracas; Sede “Misión Ribas”, Bairro “La Vega”; Sede “Misión Robinson”, Bairro “La Vega”.

oportunidades foram complementados com novos para a análise sobre a situação brasileira.

Finalmente, em 2013, tive a oportunidade de assistir as discussões e debates realizados pelo “Grupo de Trabalho: Educação e desafios da sociedade do conhecimento”, coordenado por Pablo Gentili e promovido pela Fundação Perseu Abramo, no marco da iniciativa *Projetos para o Brasil* que visou elaborar um diagnóstico sobre os principais acertos, dificuldades, mediações e complexidades sobre a política educacional da última década (2003-2013). Além de participar do processo de debate e análise, na oportunidade, troquei impressões com várias personalidades que atuaram durante os mandatos governamentais estudados enriquecendo as minhas reflexões⁴.

⁴ André Lázaro: trabalhou no Ministério da Educação entre 2004 e 2011, tendo exercido os cargos de Diretor, Secretário Executivo Adjunto e Secretário da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (SECAD e, posteriormente, SECADI).

Camilla Croso: Coordenadora Geral da Campanha Latino-americana pelo Direito à Educação (CLADE) e Vice-presidente da Campanha Mundial pela Educação; integra o painel de conselheiros do Right-to-Education Project; coordenou o Observatório da Educação da ONG Ação Educativa, e a Campanha Nacional pelo Direito à Educação.

Carlos Augusto Abicalil: Secretário de Articulação Nacional dos Sistemas de Ensino do MEC. Ex-Deputado Federal pelo PT do Mato Grosso (2003-2007, 2007-2011). Foi Presidente da Confederação Nacional de Trabalhadores em Educação (CNTE); Coordenador da Comissão Nacional de Assuntos Educacionais do Partido dos Trabalhadores.

Dalila Andrade de Oliveira: Coordenadora geral da Rede Latino-americana de Estudos Sobre Trabalho Docente (RedEstrado) e Presidente da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPEd). Foi diretora de Cooperação Internacional da Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE).

Daniel Cara: Coordenador Geral da Campanha Nacional pelo Direito à Educação desde 2006, membro do Comitê Diretivo da Campanha Latino-americana pelo Direito à Educação (CLADE) e membro titular do Fórum Nacional de Educação. Participou da direção da Campanha Global pela Educação (2007 a 2011) e foi membro titular das comissões organizadoras nacionais das Conferências Nacionais de Educação Básica, 2007-2008 e 2008-2010.

Francisco das Chagas Fernandes: Secretário Executivo Adjunto do Ministério da Educação e Coordenador-Geral do Fórum Nacional da Educação e da CONAE (2010 e 2014). Foi Secretário de Educação Básica do MEC; diretor do Sindicato dos Trabalhadores em Educação do Rio Grande do Norte; diretor da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE); e membro do Conselho Nacional de Educação (CNE).

Gleisson Rubin: Secretário de Gestão da Política de Direitos Humanos da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. Foi Analista Administrativo do Ministério Público da União. No Ministério da Educação foi Coordenador Nacional da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica e diretor do Programa Brasil Profissionalizado. Foi responsável pela implantação de mais de 240 novas escolas técnicas federais, em todo o país.

No primeiro capítulo, apresento uma breve contextualização da problemática de estudo caracterizando os processos de reforma do estado e mobilização social na América Latina referenciando especialmente as narrativas empíricas que compõem meu objeto de pesquisa. Analiso basicamente a instalação do modelo de Estado

Heleno Araújo: Presidente do Sindicato dos Trabalhadores em Educação de Pernambuco (SINTEPE) e Diretor de Assuntos Educacionais da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE).

Luiz Fernandes Dourado: membro da Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação e dos Conselhos Superior e Técnico Científico da CAPES. Foi Diretor da Secretaria de Educação Básica do MEC, Coordenador Geral de Estatísticas Especiais do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP) e Diretor de Pesquisa da Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE).

Maria Aparecida Perez: preside a Secretaria Municipal da Saúde de São Paulo. Foi assessora da prefeita Marta Suplicy, Chefe de Gabinete e Secretária de Educação do Município de São Paulo (entre 2001 e 2004) e do Município de Suzano (2006). Foi diretora do Departamento de Avaliação e Informações Educacionais - SECAD/MEC (entre 2005 e 2006).

Mariângela Graciano: desde março de 2011 é assessora parlamentar na Assembleia Legislativa de São Paulo. Foi assessora da ONG Ação Educativa, instituição na qual permanece como pesquisadora.

Mario Theodoro: pertence ao quadro de Consultores Legislativos do Senado Federal desde 2003. Foi Secretário-Executivo da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR) e desempenhou diversas funções no Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

Miguel Arroyo: foi Secretário Adjunto de Educação da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, onde coordenou a implantação da proposta político-pedagógica Escola Plural. Acompanha propostas educativas em várias redes estaduais e municipais do país e trabalha junto aos movimentos sociais.

Pablo Gentili: Secretário Executivo do Conselho Latino-americano de Ciências Sociais (CLACSO) e Diretor da Faculdade Latino-americana de Ciências Sociais (FLACSO, Brasil). Foi diretor do Fórum Mundial de Educação. Escreve periodicamente para o jornal espanhol El País e desenvolve pesquisas na área das políticas educacionais e o direito à educação na América Latina.

Salete Valesan Camba: foi Chefe de Gabinete e Secretária Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. Fez parte da Direção do Instituto Paulo Freire e participa da militância dos movimentos sociais e populares, incluindo as organizações do Fórum Social Mundial e do Fórum Mundial de Educação.

Sergio Haddad: Doutor em História e Sociologia da Educação pela Universidade de São Paulo. Atualmente é assessor da Ação Educativa, diretor-presidente da Fundação Fundo Brasil de Direitos Humanos, membro do Conselho Internacional de Educação de Adultos e membro do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. Tem experiência na área de Educação, atuando principalmente nos seguintes temas: educação de jovens e adultos, educação popular e terceiro setor.

neoliberal e caracterizo os processos de contestação às políticas por este promovidas no campo da educação. Apresento também as tentativas de transformação promovidas no contexto da multiplicação no continente de experiências de governo “progressistas” destacando as suas principais características, limites e contradições.

No segundo capítulo trabalho a caracterização do problema de estudo e a construção das hipóteses de trabalho. No terceiro capítulo desenvolvo as minhas reflexões teóricas apresentando alguns dos principais debates de dois campos de estudo: as teorias dos movimentos sociais e as teorias do Estado. Chamo a atenção, de forma especial, para a necessidade de retomar o estudo dos clássicos da teoria social desde uma perspectiva crítica que permita reinventar seus modelos teóricos para avançar na construção de arquiteturas interpretativas adequadas à realidade latino-americana.

Nos capítulos quarto e quinto apresento os substratos empíricos da pesquisa no intuito de ilustrar, informar e tornar ainda mais complexas as reflexões teóricas desenvolvidas. Finalmente, no sexto capítulo sintetizo as principais conclusões e considerações finais do meu trabalho.

1 AMÉRICA LATINA: REFORMAS DO ESTADO E MOBILIZAÇÃO SOCIAL

Durante os últimos cinquenta anos, os países da América Latina têm assistido a uma progressiva intensificação, ampliação e diversificação da mobilização social, produto das resistências à implantação de um novo tipo societário ancorado no modelo capitalista neoliberal, que imperaria na quase totalidade do continente e cujo esgotamento iria se tornar cada vez mais dramático e evidente. Organizações populares, movimentos sociais, sindicatos e coletivos comunitários protagonizam, desde então, ações de protesto, reivindicação ou intervenção nas diferentes áreas que compõem o mapa político e social, contestando a alta concentração econômica, política e social nas esferas dominantes; a distribuição cada vez mais desigual das riquezas; a persistência das políticas de ajuste estrutural; o estabelecimento de acordos de livre comércio e a crescente privatização dos serviços públicos.

Corresponde à mencionada reconfiguração do cenário da mobilização social, uma progressiva ascensão do poder político por parte de forças sociais autoproclamadas como tentativas de superação do modelo neoliberal, e tendentes a defender a incorporação dos setores mais desfavorecidos. Países como Bolívia, Brasil, Chile, Equador, Nicarágua, Paraguai, Uruguai, Venezuela e Argentina vivenciaram tempos de pretendida transformação, com graus de profundidade, intensidade e resultados efetivos certamente muito diversos.

Governos liderados por partidos tradicionalmente pertencentes à esquerda ou centro-esquerda política, coalizões com importante representação de movimentos sociais e organizações indígenas, ou gestões presidenciais que defendem (ao menos em termos enunciativos) a representação dos setores populares, espalham-se pelo continente aprofundando a reconfiguração dos espaços de mobilização e participação social e redefinindo assim a sua complexidade.

Os Estados latino-americanos fazem parte deste processo, abrigando as tensões, contradições, idas, voltas e reviravoltas das pretensões de mudança. Reformas institucionais ou apenas tênues tentativas têm ocorrido ou estão prestes a acontecer. No contexto dos denominados “governos progressistas”, novos desafios vêm à tona.

Neste primeiro capítulo pretendo realizar uma breve caracterização sobre os processos de reforma do Estado e mobilização social na América Latina das últimas décadas com o objetivo de contextualizar a definição da minha problemática de estudo, dedicando especial atenção aos países que compõem o substrato empírico da minha pesquisa: Brasil e Venezuela. Analisarei basicamente a instalação do modelo de Estado neoliberal e caracterizarei os processos de contestação às políticas por este promovidas no campo da educação. Introduzirei também as tentativas de transformação promovidas no contexto da multiplicação no continente de experiências de governo “progressistas”, destacando as suas principais características, limites e contradições.

1.1 As desilusões do desenvolvimentismo e o avanço do modelo neoliberal

Para Emir Sader, América Latina foi o continente onde o neoliberalismo gestou-se e encontrou um território privilegiado de expansão (SADER, 2009). A crise do capitalismo dos anos 1970-1980, o anticomunismo da Guerra Fria e o esgotamento das políticas públicas baseadas no modelo keynesiano motivaram um movimento de renovação do liberalismo. Se para Keynes o desenvolvimento econômico estava baseado em políticas sociais voltadas a assegurar o pleno emprego e na redistribuição da renda por meio do controle estatal de preços, da inflação e dos salários, a nova doutrina surgiu em oposição a estes princípios.

A Revolução Cubana de 58 e a vitória da Unidade Popular no Chile, em 1970, alertavam a respeito das falhas e contradições do modelo keynesiano. Ciclos recessivos das economias, altos processos inflacionários e a persistência do desemprego eram fatos em grande parte dos países. Foi a vez dos detratores do modelo erigir a nova ordem capitalista, centrada esta na hegemonia do mercado. Hayek, Friedman e Lippmann foram alguns dos líderes do nascente neoliberalismo.

No contexto da Guerra Fria, os grandes paradigmas do momento se disputavam no continente recolhendo adeptos e aliados estratégicos em cada um dos países. O imperialismo norte-americano promovia a expansão do livre mercado, o consumo e a defesa da propriedade individual, como motores do crescimento

econômico e do progresso social. A Rússia comunista, por sua parte, sem apresentar um panorama atraente na prática, continuava a inspirar os movimentos de esquerda que perseguiram o ideal socialista. O primeiro capturou a adesão dos grupos de poder, as elites dirigentes, os donos dos latifúndios e capitais financeiros, os militares. O segundo se enraizou nas almas dos jovens militantes que lutavam por um mundo melhor. O primeiro se impôs na grande maioria do continente. O segundo permaneceu confinado a uma pequena ilha do Caribe.

As ditaduras militares que arrebataram nos anos 70 alguns dos países com maior peso político do continente, tais como Argentina e Chile, concentraram a ação do Estado na repressão política e ideológica, liberando a brutal irrupção do mercado na economia e nos serviços públicos e, fundamentalmente, desarticulando os processos de mobilização popular. Deste modo, sentaram as bases para a imposição da hegemonia neoliberal.

No Brasil, o Golpe de 1964, que derrocou o Presidente João Goulart, instituiu um regime militar que se estendeu por mais de 20 anos. O Golpe teve o apoio da elite brasileira, da mídia, de uma grande parte da classe média, e dos setores conservadores e anticomunistas da Igreja Católica. Também, como era de se prever, dos Estados Unidos. Seis presidentes e uma Junta Governativa⁵ assumiram a Presidência com o objetivo de restabelecer a ordem diante do que alegavam ser uma “ameaça comunista”. Os lampejos da Revolução Cubana, que derrocou o Ditador Batista e derivou na ascensão do Fidel Castro e o alinhamento do país caribenho à União Soviética, tinham ascendido correntes revolucionárias, principalmente entre os jovens militantes de esquerda.

⁵ O Regime Militar que se estendeu entre 1964 e 1985 foi presidido pelos seguintes governantes: Ranieri Mazzilli (interino entre 2 e 15 de abril de 1964), do Partido Social Democrático (PSD); Humberto Castelo Branco (15 de abril de 1964 a 15 de março de 1967), da Aliança Renovadora Nacional (ARENA); Artur da Costa e Silva (15 de março de 1967 a 31 de agosto de 1969), também da ARENA; a Junta Governativa Provisória de 1969 (31 de agosto a 30 de outubro) conformada por Aurélio de Lira Tavares, Augusto Rademaker e Márcio de Sousa Melo; Emílio Garrastazu Médici (30 de outubro de 1969 a 15 de março de 1974), da ARENA; Ernesto Geisel (15 de março de 1974 a 15 de março de 1979), também da ARENA; e João Figueiredo (15 de março de 1979 a 15 de março de 1985), do PDS.

Uma série de avanços iniciados com a “*reforma de base*” promovida pelo Presidente Goulart – denominação atribuída a um pacote de medidas envolvendo as reformas agrária, educacional, tributária, administrativa e urbana – prometiam mudanças positivas em termos da melhora das condições de vida dos setores médios e baixos da população. A aprovação do Estatuto do Trabalhador Rural em 1963 e os decretos de expropriação de terras em 1964 foram algumas das conquistas. Contudo, a onda reformista foi dramaticamente barrada pelo Golpe Militar. E, junto com ela, a efervescência popular e a militância política de milhares de jovens que acompanhavam o crescimento dos movimentos sociais na Europa e nos Estados Unidos. A história é bem conhecida por nós, povos latino-americanos: perda da liberdade de expressão, repressão política, violação aos direitos humanos, desaparecimentos, mortes, assassinatos.

Na Venezuela, o período de expansão econômica amparado no desenvolvimentismo se estendeu mais adiante no tempo. Entre 1958, quando um conjunto de forças políticas assinou o Pacto do Ponto Final que acabou com a ditadura de Marcos Pérez Jiménez, e 1988 primou um modelo que combinava os instrumentos formais da democracia política representativa e uma economia baseada na exportação do petróleo. Um pacto entre as elites dominantes contemplava o respeito aos resultados das eleições e abrigava um consenso em torno à forma de governo e as modalidades de sucessão no poder.

A curva ascendente da renda nacional operava como atenuante dos conflitos sociais. Estes fatores permitiram a instauração de um período de certa estabilidade social: a denominada *Venezuela Saudí*⁶. Neste período, o crescimento do ingresso fiscal real permitiu às diversas gestões governamentais a destinação de recursos para a melhora das condições de saúde, educação, moradia, etc., sem mexer nos interesses das classes dominantes. Mas, como veremos a seguir, acompanhando o padrão latino-americano, o modelo sucumbiu.

⁶ O termo se refere ao período em que, após a crise de 1973 no Médio Oriente, o país foi beneficiado pela alta nos preços do petróleo e o conseqüente aumento da renda nacional.

1.2 A instalação do modelo neoliberal e os movimentos de contestação

Após os períodos de transição à democracia, ocorridos na década de 80 na maioria dos países da América Latina, a adoção do modelo neoliberal se generalizou no continente. A década de 90 abrigou a irrupção de uma bateria de políticas voltadas para o ajuste fiscal, a expansão do livre mercado, a propagação da iniciativa privada e a retração da ação estatal. Fernando Collor de Mello no Brasil, Carlos Andrés Pérez na Venezuela, Sánchez de Lozada na Bolívia, Menem na Argentina, Lacalle e Sanguinetti no Uruguai foram alguns dos principais representantes e executores dessa corrente. A adoção das recomendações dos organismos internacionais de crédito (tais como o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial) delinearão os diversos campos da política pública no continente. Na esfera econômica, na saúde, na educação, um mesmo modelo se multiplicou. A privatização dos serviços públicos propagou-se nas diversas esferas originando esquemas de segmentação e fragmentação da oferta.

As crise da dívida externa foi a desculpa para a liberalização dos mercados, a flexibilização dos mercados de trabalho e a privatização dos serviços públicos. A venda aos setores privados estrangeiros das empresas estatais de eletricidade, telefone, água, luz, aviação, bem como a liberalização da exploração nas áreas florestal, de mineração, da indústria e do setor financeiro acarretaram a desregulação do emprego, a perda de controle e usufruto sobre recursos estratégicos. Os direitos laborais, a luta pela saúde e a educação pública e o controle nacional sobre recursos naturais seriam as principais bandeiras reivindicativas do período.

O neoliberalismo impôs a sua linguagem e o capitalismo adquiriu novos significados depois do fim da Guerra Fria. A derrota do campo socialista foi seguida pela implantação de um modelo que substituiu o Estado pelo mercado, o cidadão pelo consumidor, os espaços públicos pelo *shopping centers*. Para Sader, a principal conquista do neoliberalismo ocorreu no plano ideológico (SADER, 2009).

A globalização e, com ela, o “*pensamento único*”⁷, se apresentaram como fenômenos de aparência irreversível. A nova doutrina adquiriu um caráter planetário e impregnou-se no conjunto das esferas da vida social. Extrapolando os limites da política e da economia, o neoliberalismo esgrimiou-se como uma forma de pensamento, um paradigma que iria guiar o novo ordenamento social. A ilusão do “pensamento único” propagou os valores do individualismo, a competitividade, o consumo, a falácia da igualdade de condições, a falácia da liberdade individual.

Na década de 90, o neoliberalismo tinha se espalhado pela região. Despontado na extrema direita chilena, liderada por Pinochet, foi rapidamente adotado por outros representantes da direita política como Alberto Fujimori no Peru. Conquistou também forças tradicionalmente identificadas com o nacionalismo, tais como o Partido Revolucionário Nacional (PRI) no México, o peronismo menemista na Argentina e o Movimento Nacionalismo Revolucionário (MNR) na Bolívia. Alcançou então a socialdemocracia, sendo proclamado pelo Partido Socialista do Chile e o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) de Fernando Henrique Cardoso. Deste modo, ocupou praticamente todo o espectro político do continente, de direita à esquerda, se tornando um modelo hegemônico.

Algumas mudanças nas estruturas de classe foram evidentes nas sociedades latino-americanas durante o período. Enquanto os setores mais altos das camadas médias da sociedade eram seduzidos pelos processos de modernização, os contingentes majoritários destas classes vivenciavam um dramático processo de empobrecimento. A fragmentação das classes médias inibiu a capacidade de reação destes setores.

Por sua parte, o crescimento do desemprego, a flexibilização do trabalho e a consequente desarticulação do mundo operário dificultaram a reação das massas populares. O enfraquecimento dos sindicatos, em termos da sua capacidade de aglutinação e organização da vida social, que já vinha sendo perfilado, foi acentuado.

⁷ A ideia de “pensamento único” refere-se à imposição de um modelo ideológico que constitui uma unidade lógica independente. Um tipo de pensamento que se sustenta a si mesmo. Ignacio Ramonet, jornalista franco-espanhol, mobilizou a ideia para descrever a supremacia do neoliberalismo enquanto ideologia dominante na última década do século XX.

O enfraquecimento da capacidade de negociação dos trabalhadores veio acompanhado do afastamento do emprego e as relações laborais como temas de interesse do debate público.

Porém, o modelo neoliberal não conseguiu criar as bases sociais necessárias para sua reprodução e legitimação, argumenta Sader (SADER, 2009). A fragmentação social dificultou, mas não impediu a organização das lutas de resistência.

A desregulação das economias, que tinha como propósito permitir a livre circulação dos capitais, levou à canalização de recursos para os setores financeiros, desmantelando os setores produtivos e contribuindo para a desindustrialização das economias. As estabilizações monetárias, cujo efeito imediato tinha seduzido as camadas médias e altas, resultaram ter altos custos e algumas das economias da região entraram em crise. México sucumbiu em 1994, Brasil em 1999, Argentina em 2002 e assim por diante.

O descontentamento popular tornou-se dramático e as contestações não demoraram a aparecer. Durante este período, a mobilização popular esteve focada na resistência às políticas neoliberais. Movimentos sociais antigos e novos se destacaram na ofensiva contra a privatização dos serviços públicos, a precarização estrutural das relações de trabalho. Alguns dos principais expoentes são: os piqueteros na Argentina, os Sem Terra no Brasil, os zapatistas no México, os movimentos indigenistas na Bolívia e no Equador. Articulando suas ações com estes atores, os sindicatos continuaram ocupando um papel importante nos processos de confrontação.

Especial destaque tiveram as mobilizações contra a assinatura dos Tratados de Livre Comércio com os Estados Unidos, particularmente na América Central; as lutas pela defesa da educação pública nos países da América do Sul; as guerras da água e do gás contra a privatização do abastecimento destes serviços nos países andinos.

Diversas articulações regionais e mundiais surgiram ou tomaram força durante este período. O Fórum Social Mundial, com significativa participação das organizações militantes brasileiras, expressou a resistência no plano internacional. Teve sua primeira edição em 2001, em Porto Alegre, e transformou-se num evento global onde movimentos populares e organizações sociais de todos os continentes cultivavam a ideia de que “um outro mundo é possível”. Diversos desdobramentos

deste, bem como a realização de edições temáticas, promoveram articulações de resistência voltadas para campos particulares: o Fórum Mundial de Educação, Fórum Mundial da Juventude, Fórum Social Mundial da Saúde e a Seguridade Social, são alguns dos exemplos. Nesta modalidade de manifestação coletiva os movimentos sociais e as ONGs primaram como protagonistas principais das lutas, opondo-se às forças políticas e à própria esfera política tradicional, salientando a efervescência da sociedade civil. Como retomaremos nos capítulos a seguir, vários autores e intelectuais teorizaram a respeito, alegando o surgimento de novas formas de expressão da política.

O século XXI encontrou o planeta mobilizado. As massivas manifestações contra a Organização Mundial de Comércio em 2001 e contra a Guerra no Iraque revelariam a extensão do mal-estar contra o modelo hegemônico liderado pela hegemonia estadunidense. Os movimentos de crítica ao modelo em expansão se multiplicaram nos níveis global, continental, regional, nacional e local, promovendo atos de contestação e resistência diversos. Revelariam o potencial de luta dos processos de resistência.

Domingues apresenta uma tensão ao analisar as tendências democratizantes na América Latina: o recrudescimento do neoliberalismo convive com uma ampliação da democracia que alcança sua máxima expressão na última década. Na leitura interpretativa proposta pelo autor, no contexto de uma “revolução molecular”, “dois giros modernizadores” entram hoje em contraposição, moldando o imaginário da região nas últimas décadas (DOMINGUES, 2009^a e 2009c). A ideia da liberdade igualitária, eixo do imaginário moderno, tem se traduzido na ampla mobilização social, na mudança nos grupos políticos dominantes e no reestabelecimento, transformação e consolidação das instituições democráticas (DOMINGUES, 2009c).

1.3 Políticas neoliberais de educação: as lutas pela defesa da escola pública

As políticas educacionais da época mascararam a desvinculação da responsabilidade do Estado através dos processos de descentralização e privatização dos serviços educativos. O próprio sentido da escola pública, assim como seu vínculo

com a construção de cidadania, seria destronado para dar lugar aos preceitos da livre escolha, a competitividade e a educação como investimento. Estes preceitos, amparados nas Teorias do Capital Humano⁸, se tornariam logo mecanismos discursivos para a justificação da pobreza e das desigualdades sociais. As escolhas, o desempenho e a vontade dos indivíduos determinam as possibilidades de sucesso e, inclusive, o acesso aos bens materiais.

Para Pablo Gentili, o neoliberalismo precisou, para impor as suas políticas antidemocráticas, desintegrar culturalmente a possibilidade de existência do direito à educação, como direito social. Nesta operação, a escola pública, aparato institucional encarregado de garantir tal direito, seria o alvo mais destacado. A criação de um novo marco simbólico-cultural que transforme os princípios da *democracia* e do *direito* em meras formulações discursivas sem qualquer referência às ideias de justiça social e igualdade era a condição necessária para reestruturar o cenário político, econômico e social (GENTILI, 1995). A educação veio a desempenhar um papel central nessa operação.

Alegando o fracasso e a improdutividade da escola pública, o discurso educativo neoliberal focou suas argumentações na qualidade, na eficiência e na produtividade. Os sistemas de medição e a permanente aplicação de provas de rendimento a alunos e instituições se tornaram os parâmetros de avaliação por excelência. Uma profunda desintegração dos sistemas educacionais determinaria realidades, trajetórias, oportunidades e situações educativas extremamente desiguais. A tendência homogeneizadora dos sistemas educacionais, no contexto dos modelos de integração da segunda metade do século XX, foi barrada pela

⁸ A ideia de capital humano refere-se ao conjunto de competências, conhecimentos, capacidades e atributos da personalidade, adquiridos por meio da educação e da experiência, que favorecem a realização do trabalho, gerando assim valor econômico. O uso do termo foi destacado pela Escola de Chicago – particularmente o livro intitulado “Capital Humano” de Gary Becker, publicado em 1964, contribuiu para a definição e divulgação do conceito – e tornou-se um padrão de referência na literatura econômica da época. Nestas visões, o capital humano se assemelha aos restantes meios da produção, tornando-se alvo de investimentos através da formação e capacitação dos trabalhadores. Aplicadas no âmbito da educação, estas teorias reforçaram a supremacia da ideia da educação como um investimento que os indivíduos devem realizar ao longo das suas vidas para ter acesso aos postos mais competitivos do mercado de trabalho.

fragmentação, pela heterogeneidade institucional, pela desregulação e desintegração dos serviços educacionais.

A municipalização da educação delegou aos poderes locais a responsabilidade pelo financiamento educacional, enquanto o estabelecimento de conteúdos básicos pretendia garantir a unidade dos sistemas escolares. O crescimento nos índices de cobertura escolar e de alfabetização na grande maioria dos países latino-americanos foi acompanhado por uma profunda segmentação dos sistemas educacionais.

Gentili destaca duas estratégias discursivas que viabilizaram a modernização conservadora na esfera educacional. Por um lado, o discurso da qualidade como propriedade tem conduzido ao aprofundamento das diferenças sociais instituídas na sociedade de classes. Isto ocorre na medida em que a qualidade adquire o *status* de propriedade, torna-se um bem de consumo, adquirível no mercado educacional e gera, conseqüentemente, uma diferenciação interna entre os consumidores (GENTILI, 1994, 1998). A educação passa a ser deste modo um assunto do mercado e não mais dos Estados. Regida pelos mecanismos próprios de todo mercado, não mais será um direito social.

Por sua parte, argumenta o autor, a exacerbada articulação entre o universo educacional e o universo do trabalho replica a equação anterior, reduzindo a relação educação-trabalho à fórmula “educação para o emprego”. Esta simplificação faz sentido para legitimar as dinâmicas de competitividade e intercâmbio que caracterizam o mundo do emprego, livre de regulamentações externas, próprio das sociedades pós-fordistas (GENTILI, 1998).

O acesso a uma educação de qualidade, bem como o acesso a condições de trabalho dignas não é direito dos cidadãos, mas conquista de indivíduos altamente capazes e competitivos que, fazendo as escolhas adequadas, conseguiram se dar bem na vida. A retórica estava fechada. O resultado em termos efetivos: sistemas educativos altamente segmentados e desiguais que aprofundam as desigualdades sociais existentes. Escolas ricas para os ricos, escolas pobres para os pobres. Os processos de exclusão, antigamente fora da escola, se trasladaram ao interior desta⁹.

⁹ A ideia de *inclusão excludente* serve para identificar o processo pelo qual os mecanismos de exclusão outrora definidos pelas possibilidades de acesso ou não à escolaridade trasladam-se ao interior dos sistemas educacionais determinando condições desiguais de educabilidade. A grande maioria das crianças foram incorporadas aos sistemas escolares. Mas, tal incorporação absorveu os

1.4 O neoliberalismo na Venezuela

No final dos anos 80, o Estado venezuelano começou a evidenciar dificuldades para continuar utilizando a repartição da renda como mecanismo de coordenação social. Prometendo um programa de reativação econômica, Carlos Andrés Pérez¹⁰, líder da Ação Democrática, se reelegeu na Venezuela. Em seguida, a reativação transformou-se num drástico pacote de medidas de ajuste fiscal de caráter neoliberal. A denominada política da *Grande Virada* incluiu um pacote de medidas baseadas num novo modelo de desenvolvimento, que poria fim ao antigo Estado populista e inauguraria um período de aplicação de políticas, fortemente ancoradas, nas diretrizes do Consenso de Washington e do Fundo Monetário Internacional. Teve lugar uma recomposição dos setores dominantes e a instauração de um novo vínculo entre o Estado e a sociedade, caracterizado pela expulsão de setores antigamente subordinados. O desmantelamento do projeto nacional, o deslocamento do Estado pelo mercado e a ênfase no imaginário do indivíduo, livre e responsável por seu futuro, constituem alguns dos principais pilares que fundamentaram a retórica política da época. Entre as consequências mais imediatas do modelo de desenvolvimento instaurado, merecem destaque: a drástica queda da renda e a crescente desigualdade social, um marcado retrocesso no processo de assalarização, o aumento do contapropismo, a deterioração da segurança social, o incremento do desemprego de longa duração, a expansão da vulnerabilidade e a exclusão social. As dinâmicas de fragmentação contribuíram para a configuração de grupos sindicais e sociais cujas condições de vida tornavam-se cada vez mais diferenciadas. A expansão e intensificação da pobreza determinaram a conformação de grupos populacionais com diversos graus de exclusão econômica, social, política e simbólica.

padrões da desigualdade social para o interior das escolas, na medida em que reproduz condições diferenciadas para a apropriação dos conhecimentos. “Escolas ricas para os ricos, escolas pobres para os pobres” (GENTILI, 2011).

¹⁰ Carlos Andrés Pérez, representante da tradicional Ação Democrática exerceu a Presidência em dois períodos: entre 1974 e 1979, o primeiro; e, entre 1989 e 1993, o segundo.

A taxa de pobreza era, em meados da década de 1990, de 48,7% e 17%, onde vivia-se em situação de indigência, ao tempo que os índices de desnutrição atingiam 30% da população. Por outra parte, o desemprego atingia 10,3%, no formato de distribuição da renda, 10% da população mais pobre recebia 1,5% e os 10% mais rico se beneficiava de 35,7% da renda total, representada a desigualdade com um índice de Gini de 0,471¹¹.

A reação popular não demorou a crepitar. Debilitados os tradicionais canais de representação e mediação política, tais como os partidos políticos e os sindicatos, os atos reivindicativos invadiram as ruas como via de emergência do descontento popular. Em fevereiro de 1989, milhares de pessoas foram mortas pelas forças policiais numa histórica manifestação conhecida como o “Caracazo”¹². Este evento expressou a definitiva perda de legitimidade das instituições políticas tradicionais, impondo uma ruptura no discurso oficial da mencionada Grande Venezuela (LOPEZ MAYA, 2002, p. 9). A crise de representação atingiu seu ponto máximo em 1992, ano em que duas tentativas falidas de Golpe de Estado irromperam na cena política e teve início o processo de inquérito que culminou no impeachment do então Presidente Carlos Andrés Pérez.

Hugo Chávez Frias entraria em cena liderando as insurreições e começando a estabelecer sua figura política¹³. Ambos os acontecimentos impuseram a necessidade de redefinir as medidas de ajuste que se encontravam em pleno curso. Durante os

¹¹ Os dados correspondem ao ano 1994. Fonte: *Informe estadístico de América Latina y El Caribe, CEPAL, 2007*.

¹² *Caracazo* ou *Sacudón* foram os nomes que receberam a onda de protestos e saqueios desatados em fevereiro de 1989 na cidade de Guarenas, próxima a Caracas, que se expandiram à própria capital e outras regiões do país. O governo do então presidente Carlos Andrés Pérez respondeu à insurreição popular com atos de violência desmesurada, deixando um saldo de mortos ainda desconhecido, mas estimado em 5.000 pessoas.

¹³ Em 4 de fevereiro de 1992 teve lugar um levantamento armado liderado pelo Comandante Hugo Chávez Frias. Após o governo ter controlado a situação, o líder foi preso e se rendeu publicamente. A declaração da derrota foi lida como um triunfo que converteria a Chávez numa figura central do cenário político venezuelano. Em 27 de novembro do mesmo ano, quando Chávez ainda estava preso, outro grupo de oficiais das Forças Aéreas sublevou-se contra o governo de Pérez.

governos que se sucederam¹⁴, foram implementados planos orientados a combater a crise social, política e econômica que atravessava o país. Porém, as mudanças não impediram a implementação, em 1996, da denominada Agenda Venezuela¹⁵, que abraçaria os preceitos identificados por alguns autores como *post-consenso de Washington* ou *reformas de segunda geração*, políticas estas que visam incorporar uma maior consciência sobre os custos sociais e políticos derivados da sua aplicação.

1.5 O ciclo neoliberal no Brasil

O ciclo neoliberal teve início no Brasil em 1990, com o início do governo Collor de Mello. A adoção da agenda do Consenso de Washington implicou a implementação de medidas de ajuste fiscal e contenção inflacionária, além de uma dramática abertura comercial. Após o impeachment de Collor, o pacote de medidas foi implementado por Itamar Franco, que assumiu a Presidência em dezembro de 1992. O modelo continuou sua expansão durante os dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso (1994 a 1998 e 1998 a 2002). Segundo alguns autores, este ainda não foi substituído, particularmente no que diz respeito ao plano econômico (OLIVEIRA, 2006). Afirmação

¹⁴ Após um período de transição, liderado por Ramón José Velásquez, Rafael Caldera assumiu pela segunda vez a Presidência. Caldera havia sido um dos fundadores do Comitê Eleitoral Independente (COPEI), coalizão política que o levou à Presidência em 1968. Em 1993, Caldera decidiu se afastar da COPEI para fundar um novo partido, Convergência, aliança opositora que contou com apoio de setores da esquerda, tradicionalmente antagônicos a ele, tais como o Partido Comunista da Venezuela (PCV), o Movimento ao Socialismo (MAS) e o Movimento Eleitoral do Povo (MEP).

¹⁵ A Agenda Venezuela reuniu um conjunto de exigências do Fundo Monetário Internacional em troca de prestamos monetários durante o governo de Caldera. O pacote impulsionou a implementação de um programa de ajuste macroeconômico que pretendia sanear a economia e controlar o déficit fiscal. Consistia basicamente na liberalização da economia, do regime de preços e do emprego e na privatização das empresas públicas. Programas sociais compensatórios destinados a combater a pobreza foram implementados como parte da mencionada agenda para atenuar um estalido social similar ao Caracazo. O mais destacado foi o subsídio estudantil.

esta, que embora reconheça em certo ponto, tenderia a relativizar dadas as mudanças evidenciadas em outros âmbitos da política pública como a educação.

O neoliberalismo se caracterizou no plano econômico pela adoção de políticas monetárias recessivas e políticas fiscais ortodoxas (OLIVEIRA, 2006). No plano social, as políticas neoliberais tiveram um forte impacto, menosprezando, ocultando ou negando direitos sociais e coletivos em todas as dimensões de atuação.

As Reformas da Previdência evidenciam o mencionado impacto, jogando por água abaixo os direitos laborais há pouco conquistados pelas lutas do movimento operário. A primeira, implementada durante o Governo Fernando Henrique Cardoso, incidiu sobre os trabalhadores do setor privado. A segunda, implementada pelo Governo Lula, afetou os trabalhadores do Estado e foi objeto de fortes resistências entre os movimentos e setores de base que tinham apoiado a sua eleição.

A economia brasileira no período caracterizou-se por um crescimento desacelerado (o PIB alcançou uma taxa média anual de 2%), carregando a crise do desenvolvimentismo. O mesmo padrão se verificou no crescimento da renda *per capita* que apenas somou um crescimento do 1,6% anual. A retirada do Estado e o protagonismo do mercado não pareciam acionar a tão prometida reativação econômica.

A privatização das empresas estatais e os serviços públicos foi outra das características marcantes das administrações neoliberais no Brasil. No campo da educação, este processo foi especialmente significativo. Em 1995, durante o segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, Brasil evidenciava os mais altos índices de atraso educacional. A persistência do analfabetismo, a evasão e a repetência escolar acompanhavam uma sociedade cada vez mais invadida pela miséria, a fome, o trabalho infantil, a violência urbana e a exclusão social. Os educadores, junto ao resto dos setores da sociedade civil, se organizaram para constituir uma frente de intervenção política para a inclusão social.

1.6 Os governos progressistas na América Latina

Retomando a argumentação de Emir Sader, podemos afirmar que se América Latina foi o laboratório dos experimentos neoliberais, ela representa hoje o lugar do mundo onde as experiências de superação do neoliberalismo – por ele identificadas como pós-neoliberais – estão adquirindo mais força.

Para Sader, a eleição de Hugo Chávez para a presidência da Venezuela em 1998 anunciou um primeiro limite à hegemonia neoliberal, no plano governamental. A reação popular que determinou seguidas derrotas eleitorais dos principais promotores do modelo – Carlos Andrés Pérez, Fernando Henrique Cardoso e Fujimori, dentre outros – evidenciou o seu fracasso (SADER, 2009). As nomeações de Lula (2002), Kirchner (2003) e Tabaré Vazquez (2004) prometiam mudar o curso dos acontecimentos. Ainda que sem definir um perfil unificado e adotando orientações variadas, os novos representantes levantaram a bandeira da oposição e proclamaram a implantação de um novo modelo societário.

Uma característica comum aos discursos destes governos parece residir na defesa da interferência do Estado na economia. Discurso que leva estes a adotar medidas de caráter intervencionista com graus de impacto diversificados, dados os fatores domésticos e internacionais que atuam como condicionantes para a sua aplicação. Alguns autores destacam este aspecto defendendo a ideia de que existe hoje uma nova estratégia de desenvolvimento. Boschi e Gaitan utilizam a ideia de “neodesenvolvimentismo” para caracterizar um tipo de agenda estatal que definiria o acionar dos governos progressistas na região. Esta recuperara elementos do desenvolvimentismo clássico, vinculado à trajetória *cepalina*¹⁶, ao tempo que incorpora fatores nodais da economia neoclássica como a disciplina fiscal e a importância da iniciativa privada (BOSCHI e GAITAN, 2008, 2012).

¹⁶ A visão estruturalista de desenvolvimento promovida pela Comissão Econômica para América Latina e o Caribe (CEPAL) nos anos 60 caracterizou-se principalmente pelo rol outorgado ao Estado na esfera produtiva e na regulação das relações com os atores econômicos.

O *neodesenvolvimentismo* ou *neointervencionismo* representa um modelo híbrido de coordenação econômica centralizada através de operações de coordenação entre o Estado e mercado. A sinergia público-privada, a capacidade de geração e expansão do uso das tecnologias, a combinação do fortalecimento do mercado interno com a diversificação do comércio exterior e a capacidade de estender os frutos do crescimento ao conjunto da sociedade através da implementação de políticas sociais são características que definem a nova retórica. Assumindo uma perspectiva institucionalista, os autores analisam as expectativas de concretização da mencionada agenda *neodesenvolvimentista* nas atuais administrações e enfatizam a significância das trajetórias prévias dos aparelhos administrativos e, particularmente, o alcance e impactos dos modelos de política pública herdados no sucesso da sua implementação (BOSCHI e GAITAN, 2008).

Tal como argumentarei ao longo deste trabalho, a forma como as políticas neoliberais interpelaram e moldaram os Estados latino-americanos parece ser hoje uma barreira para a concretização de projetos contra-hegemônicos que possam levar à construção de um novo tipo societário. Algumas das consequências indesejadas do neoliberalismo estão sendo revertidas. É possível ainda argumentar em favor do enfraquecimento do neoliberalismo como modalidade discursiva. Entretanto, as suas matrizes essenciais continuam a exercer sua influência na determinação das condições políticas, econômicas e sociais.

Os novos governantes não conseguiram atingir o nó do modelo, dando continuidade, fundamentalmente no plano econômico, aos pacotes de medidas herdadas. Os denominados governos progressistas não foram inteiramente fiéis aos discursos por eles proclamados. Foi assim que enfrentaram a crítica e a oposição de setores políticos e sociais outrora aliados. E foi deste modo que conquistaram ou precisaram incorporar novos aliados políticos, muitos deles outrora opositores.

Contudo, devemos reconhecer, mudanças aconteceram. Especialmente no plano social, políticas que incorporaram medidas de transferência de renda, beneficiando os setores mais empobrecidos da população foram implementadas. Especial destaque merece o Programa Bolsa Família implementado no Brasil. Também foram lançadas iniciativas de assistência e melhoria das condições dos setores mais vulneráveis das populações. Nas áreas de educação, saúde e

saneamento, algumas ações e investimentos tentaram elevar os níveis de vida destas populações.

Por sua parte, espaços de deliberação coletiva e participação popular foram criados, abrindo uma brecha, embora tênue, para a democratização dos processos de definição das políticas públicas. Conselhos, mesas de mediação e negociação, espaços de deliberação coletiva começaram a incorporar as vozes dos sindicatos, movimentos sociais, organizações populares e da sociedade civil. Porém, estas iniciativas têm sido até agora focalizadas a determinadas ações específicas e localizadas, e seus resultados em termos da incidência efetiva na determinação das políticas são ainda muito incertos.

Algumas das experiências almejam a refundação dos Estados, através da implementação de novas formas de representação política e a recuperação do controle do Estado sobre os recursos nacionais. Nos casos de Bolívia e Equador, o apelo é pela definição de estados pluriétnicos e pluriculturais. Outras, sem promover mudanças tão profundas nas estruturas institucionais, ensaiam práticas de regulação, evitando o desmantelamento completo dos aparatos estatais e freando os processos de privatização promovidos durante o período neoliberal. Países como Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai têm fomentado, desta forma, o crescimento do emprego formal e reequipado aos poucos o funcionalismo e os serviços públicos.

Nestes contextos cabe a pergunta: estas medidas foram suficientemente incisivas para gerar mudanças no interior das estruturas do modelo?

Talvez uma das mudanças mais significativas, introduzidas pelos denominados governos progressistas, deve ser avistada no plano internacional. Os processos de integração regional foram acelerados durante esse período. A consolidação e ampliação do MERCOSUL, a rejeição quase generalizada à ALCA e o surgimento de novas alianças regionais como o ALBA, o Banco do Sul e o gasoduto continental contribuíram para o surgimento de um marco político regional inédito no continente. Simultaneamente, variadas formas de governo se declararam em oposição aos tratados de livre comércio e políticas de liberalização das econômicas propostos pelos Estados Unidos.

O campo dos governos progressistas foi ampliado com as vitórias do Evo Morales na Bolívia (2005), Rafael Correa no Equador (2006), Fernando Lugo no Paraguai (2008) e Mauricio Funes em El Salvador (2009), fortalecendo o eixo de

governos que começaram a construir modelos de ruptura com o neoliberalismo, o pós-neoliberalismo como será definido por numerosos intelectuais de esquerda (SADER, 2009).

Talvez a experiência melhor sucedida em termos das transformações produzidas tenha sido a da Bolívia. Neste caso, diversos movimentos sociais e sindicais partiram para a fundação de um partido político – “Movimiento al Socialismo” (MAS) – que ganhou as eleições e assumiu o mando com a vontade explícita de “refundar o Estado”. Num contexto de forte oposição política, um processo constituinte e um plebiscito se sucederam para dar curso à sanção de uma nova Carta Constitucional, o que marcaria o início do denominado “Estado Plurinacional”. A particularidade do “movimento cocalero”, organização sindical que compartilha características dos movimentos camponês e indígena, constituindo uma das principais forças políticas que compõem o MAS, resulta sumamente pertinente nos termos analíticos propostos neste trabalho. No âmbito das políticas públicas de educação, a luta pela *educação intercultural bilíngüe* incorpora elementos das tradicionais bandeiras reivindicativas do movimento indígena. A mesma ficou expressa no mencionado processo constituinte, que merece atenção, assim como os posicionamentos opostos dos diversos sindicatos de professores (urbanos e rurais) diante do projeto de transformação em curso.

Os setores da direita política responderam à proliferação de governos progressistas no continente se valendo do poder econômico e da mídia, ambos espaços onde estes conservavam a sua hegemonia (SADER, 2009). Assumindo características e matizes diversos em cada um dos países, as contraofensivas criticaram basicamente a presença do Estado e seus processos de regulação, as políticas tributárias e os processos de integração regional. Temas como a corrupção, o desabastecimento, a autonomia dos governos regionais contra a centralização estatal e as supostas ameaças à liberdade de imprensa foram algumas das questões levantadas.

Os enfrentamentos entre os governos progressistas e a oposição de direita se deram nos planos político e ideológico, adquirindo teores diversos. Profundas polarizações definem os cenários políticos da Venezuela, da Bolívia, da Argentina e do Equador. Na Venezuela, denúncias de corrupção e até uma tentativa de golpe de estado em 2002 tentaram boicotar o governo Chávez. No Brasil, o “escândalo do

mensalão” veio à tona durante o primeiro mandato do governo Lula e prejudicou a campanha de reeleição do Presidente em 2006. Na Bolívia, a Reforma Agrária, a nova Constituição e a apropriação pelo Estado dos recursos derivados da exploração do gás foram alvo de rejeição da direita política. Municípios como os de Santa Cruz, Tarija, Beni e Pando, região de concentração do poderio econômico boliviano – responsáveis por 67% do PIB nacional – iniciaram movimentos de autoprocamação da soberania, promovendo a separação do poder nacional. No Equador, a rejeição da direita contestou a nova Constituição e as formas de regulação estatal.

As críticas não provêm exclusivamente dos setores da direita política, antigos promotores do neoliberalismo. Estas emergiram também das bases de apoio a estes governos, pressionados pela concretização das promessas de campanha e pela implantação de mudanças mais profundas e radicais, facções de esquerda dos próprios partidos políticos dos representantes e movimentos e setores sociais que apoiaram inicialmente os movimentos e alianças políticas que sustentaram a eleição destes presidentes. Novos partidos foram criados e se tornaram opositores no Brasil, na Bolívia e no Equador. Movimentos sociais e sindicatos promoveram ações de protesto e reivindicação.

Os embates são fortes de um lado e do outro. Naqueles países onde as forças da oposição tem uma maior articulação (como na Venezuela, na Bolívia e no Equador), houve tentativas antidemocráticas de destituição dos Presidentes. Em outros, onde a oposição está desarticulada, mas continua contando com o apoio dos meios massivos de comunicação, os boicotes têm tido um caráter mediático (como no Brasil e na Argentina). Porém, o apoio popular a estes projetos políticos foi reivindicado e consolidado. A ampla vitória do Evo Morales no Referendo de 2008 e a sua posterior reeleição (2009), a popularidade de Lula e a eleição de sua sucessora, Dilma Rousseff (2010 e 2014), a aceitação popular do Rafael Correa, a eleição de Cristina Kirchner (2011) e a reeleição de Chávez na Venezuela (2012) confirmaram a aprovação e a continuidade destes modelos.

O destino do continente não está ainda definido. O modelo neoliberal continua sendo hegemônico, seja praticado de forma ortodoxa, como na Colômbia, no México e no Chile, seja porque ele continua de uma ou outra forma em países que têm operado certo tipo de flexibilizações tais como Brasil, Argentina, Uruguai e Peru. A consolidação das alternativas pós-neoliberais, que têm avançado de forma mais

significativa na Venezuela, na Bolívia e no Equador se defronta com um cenário complexo. A disputa continua vigente. Os impactos do neoliberalismo sobre a burocracia e as capacidades estatais ainda são mais fortes que o poder das transformações implícitas nos processos políticos na maior parte dos países do continente.

Neste contexto, vale destacar, a consolidação e expansão de alianças regionais baseadas nos princípios da cooperação e a solidariedade entre países resulta em elemento estratégico para a superação do neoliberalismo no continente e, inclusive, para a construção de um mundo pós-neoliberal.

1.7 A Revolução Bolivariana e o início de uma nova era na Venezuela

Finalizando a década de 90, o esgotamento do modelo neoliberal na Venezuela era evidente. O arcabouço econômico, político e social, que tinha sido erigido sob a lógica das políticas de ajuste estrutural, estava prestes a se derrubar. A crise de legitimidade política e a oposição generalizada à denominada Quarta República – período que define os anos de alternância no governo das coalizões da Ação Democrática e da COPEI –, criaram as condições para a consagração de um discurso nacionalista e uma promessa de refundação. Estas bandeiras políticas foram encarnadas pela Revolução Bolivariana que, nas eleições de 1998 consagraram o Comandante Hugo Chávez Frías, Presidente da República, inaugurando o que seria uma nova etapa na história venezuelana.

O primeiro passo para a construção da proclamada nova hegemonia foi a proposta de uma Reforma Constitucional. O processo incluiu uma série de fases que se sucederam durante os dez meses que prosseguiram à nomeação do Chávez. Primeiramente, a realização de um referendo legitimou a necessidade de reforma. O chamado às eleições constituintes viabilizou a posterior conformação de uma Assembleia Constituinte que assumiu a tarefa de redação de uma proposta legislativa. Finalmente, uma consulta popular aprovou, com amplo grau de apoio e consenso, a nova Carta Magna. A nova base constitucional reafirmaria e ampliaria uma vasta gama

de direitos sociais, econômicos e culturais estabelecendo, além, a obrigação por parte do Estado de garantir sua extensão ao conjunto da cidadania¹⁷.

A Carta incorporou significativas mudanças no sistema político, voltadas para a ampliação da democracia representativa formal. Foi incluído um conjunto de modalidades de participação tais como: o referendo, a consulta popular, a revogação de mandato e a assembleia de cidadãos, cujas decisões adquiriram caráter vinculante. Por outro lado, reconhecido o respeito à propriedade e à iniciativa privadas, a nova Constituição reservou ao Estado o usufruto da atividade petrolífera, bem como daquelas indústrias, explorações, serviços e bens de interesse público e caráter estratégico.

Uma vez legitimado o novo texto constitucional, a Assembleia Nacional atribuiu ao Presidente poderes “habilitantes”, com o objetivo de agilizar a adequação dos diversos marcos regulatórios vigentes aos postulados da nova Constituição. Foram decretadas então uma série de leis que determinaram o controle do Estado sobre a economia. A Lei Orgânica de Hidrocarburos, além de regulamentações referidas à banca, os seguros, à atividade costeira, à pesca e à exploração de terras, são alguns dos exemplos mais emblemáticos. O Estado se tornaria forte e presente nos rumos da economia do país e no destino dos recursos arrecadados.

A rejeição foi rotunda entre os grandes grupos econômicos nacionais e transnacionais. A oposição foi encarnada pela mídia massiva venezuelana e os questionamentos ao caráter democrático do regime não demoraram a aflorar. A adoção de medidas regulatórias em outros âmbitos, tais como o sindical e político, contribuíram para somar os grupos médios e altos da sociedade à mencionada rejeição.

Por sua parte, uma bateria de políticas sociais, de saúde e de educação foi montada para atender às necessidades dos setores mais empobrecidos da população. Grande parte dos recursos nacionais foram direcionados a campanhas,

¹⁷ Como exemplo paradigmático, cabe mencionar o reconhecimento na Carta Constitucional dos direitos dos povos indígenas, pela primeira vez na história do país. O Preâmbulo do texto proclama a Venezuela como uma sociedade “democrática, participativa e protagonista, multiétnica e pluricultural” (Preâmbulo da Carta Magna de 1999).

programas e iniciativas destinadas a elevar as condições de vida das classes baixas. A situação política e social determinaria uma configuração marcadamente polarizada.

O aguçamento da confrontação política encontra um governo altamente centrado na figura do seu líder e uma oposição cuja representatividade, de caráter colizionista, reúne um conjunto de grupos e atores de interesses diversos. O golpe de estado de abril de 2002 e a subsequente greve patronal, o denominado “lock out”¹⁸, ilustram o cenário descrito e evidenciam o *modus operandi* da oposição. A desestabilização política e, fundamentalmente, o desabastecimento provocado pela paralisação tiveram consequências dramáticas para a economia e a sociedade venezuelanas. A queda de 90% na produção do petróleo e de mais de 20% do PIB, durante o primeiro trimestre de 2003, e o fechamento de inúmeras pequenas e medianas empresas privadas provocaram um incremento do desemprego de 15 a 20% e uma alta nas taxas de pobreza que alcançaram 50% da população.

Por causa das mencionadas consequências, estas medidas desataram, no plano político, o desprestígio da oposição. O descrédito dos antigos dirigentes políticos, da mídia e da representação sindical fortalecia a paralela consolidação do movimento bolivariano e, especialmente, na figura do Chávez.

Porém, os mencionados fatos desataram também custos políticos no interior do governo. A situação de instabilidade levou o governo a adotar políticas de caráter emergencial, exacerbando a concentração e a centralização do poder no Estado e, particularmente, na figura do Presidente, aumentando o personalismo e debilitando o caráter democrático do processo revolucionário.

A partir de então, a petrolífera PDVSA adquiriu uma estrutura vertical, com total controle por parte do Presidente, destinando os benefícios ao desenvolvimento de três eixos estratégicos: as missões bolivarianas, a diversificação produtiva e o início do

¹⁸ A tentativa de golpe foi atenuada e a greve teve uma duração de sessenta e dois dias. Ambas as ações foram promovidas e apoiadas pela Central de Trabalhadores da Venezuela (CTV), pela “Fedecámaras”, pelo Grupo Gente de Petróleo (conformado pela elite gerencial que tinha sido demitida da PDVSA), pela Coordenadora Democrática (aliança de partidos políticos de esquerda como o MAS, “Bandera Roja”, “Primero Justicia” e da tradicional direita, como “Acción Democrática” e COPEI), pela Igreja e pela mídia. O movimento estudantil e a Federação Venezuelana de Professores apoiaram abertamente a paralisação, embora tenham afirmado seu repúdio ao golpe de estado.

que foi pejorativamente nomeado como a “petrodiplomacia” – estratégia internacional que tem como objetivo converter a Venezuela num núcleo central da integração latino-americana¹⁹.

A dinâmica econômica começou a evidenciar uma curva ascendente. A recuperação do PIB devida à alta nos preços do petróleo, bem como as significativas baixas nas taxas de inflação, de desemprego e de pobreza constituíram algumas das evidências mais claras desse processo. Por outro lado, uma contínua consolidação política do governo respondia ao crescente apoio dos setores populares, resultado do sucesso das políticas sociais implementadas. As denominadas missões bolivarianas tiveram um rápido efeito em termos da melhora das condições de vida da população historicamente desfavorecida. Duas vitórias ratificaram o fortalecimento da experiência bolivariana, facilitando a reeleição de Chávez em 2006²⁰: a ratificação do mandato presidencial no referendun revogatório de 2004 e a obtenção da maioria absoluta na Assembleia Nacional, após a abstenção por parte dos partidos opositores nas eleições de 2005.

O Presidente reeleito assumiu a tarefa de iniciar uma fase que tivesse como força central “o aprofundamento, a expansão da revolução bolivariana, a via venezuelana ao socialismo”. Um socialismo definido, segundo as suas próprias palavras, como “originário, indígena, cristão e bolivariano”²¹. A radicalização do processo político e econômico se materializou através da implementação de medidas tais como a nacionalização das empresas estratégicas nos setores elétrico, telefônico e da mídia.

¹⁹ Merecem destaque algumas das intervenções do Presidente Chávez neste sentido. Tal seria o caso do protagonismo assumido durante a Cúpula das Américas, em 2005, onde expressou abertamente a rejeição à proposta de integração promovida pelos Estados Unidos, e à Área de Livre Comércio para as Américas (ALCA). Durante este evento, foi anunciada a criação da Alternativa Bolivariana para os Povos da Nossa América (ALBA) que tem como integrantes a Venezuela, Cuba, Nicarágua, Bolívia e República Dominicana. Também se destacam a retirada da Venezuela da Comunidade Andina de Nações (CAN) e seu ingresso no Mercado Comum do Sul (MERCOSUL).

²⁰ O Presidente Chávez foi reeleito em dezembro de 2006, com 62% dos votos, cifra altamente superior à média venezuelana.

²¹ Discurso pronunciado no dia 36 de dezembro de 2006, com motivo da vitória eleitoral.

Uma nova proposta de Reforma Constituinte foi apresentada pelo governo em 2007. A mesma implicava na modificação de mais de trinta artigos que incluíam, entre outros aspectos: a declaração do *status* de socialista ao Estado Bolivariano; a redução da jornada de trabalho; a eliminação dos latifúndios e dos monopólios; a criação de novas formas de propriedade; o caráter constitucional das missões sociais; e, talvez o item mais controverso, a reeleição indefinida do presidente. A desaprovação da mencionada proposta em consulta popular significou o primeiro fracasso eleitoral do Presidente Chávez em nove anos. A derrota abriu uma série de questionamentos envolvendo as modalidades de gestão e o modelo centralizado de poder instaurados.

A abstenção de grande parte do eleitorado que tinha apoiado Chávez nessa consulta constituiu, como assinala Edgardo Lander, um chamado de atenção para o presidente, para o governo e para as forças sociais e políticas da base governista. O chamado a uma redefinição dos rumos numa direção mais pluralista, aberta ao debate e aos desacordos, foi explicitamente manifestada. Chamado este que contribuiria, segundo Lander, para o aprofundamento e o avanço do processo de transformação experimentado pelo povo venezuelano, especialmente pelas camadas populares, que propiciou um fortalecimento dos tecidos sociais, dos sentidos de pertença e da dignidade individual e coletiva (LANDER, 2007). Um modelo assentado na participação popular convertido numa fonte de geração de expectativas e de ascensão por parte dos seus principais protagonistas de desafios e conseqüentes ações de intervenção.

A polarização política se manteve intacta. A oposição construiu um discurso baseado na retórica da democratização, alegando a necessidade de Chávez deixar o cargo, após 14 anos de mandato e comparando o regime até com uma ditadura. Nas recentes eleições de 2012, o candidato pela oposição, Henrique Capriles, procurou adotar uma atitude mediadora e tentou se aproximar do líder bolivariano, inclusive prometendo dar continuidade a algumas das principais políticas governamentais. Mais uma vez, o Presidente Chávez ratificou a sua popularidade, impondo-se nos comícios com 55% dos votos, contra 44% de seu principal oponente.

O quarto mandato de Chávez durou apenas três meses e culminou após a sua morte, em março de 2013, deixando um véu de incerteza. Nicolas Maduro, o então vice-presidente, assumiu a Presidência da República até a realização de novas eleições em abril de 2013. Maduro se impôs nos comícios numa disputa acirrada com

o novamente candidato opositor Henrique Capriles por 50,61% contra 49,12% dos votos. O projeto Bolivariano continua seu curso. Mas a oposição política também continua ganhando força. Uma série de protestos convocados pelos principais líderes opositores, que contaram com a ampla participação do movimento estudantil, tiveram lugar em fevereiro de 2014. Atos de violência de ambas as partes arrastaram o país evidenciando ao mesmo tempo o grau de descontentamento da população a labilidade do regime de governo. Em que medida a ausência do principal líder da Revolução Bolivariana permitirá a continuidade do processo de transformação iniciado, só o tempo poderá nos dizer.

1.8 Lula e a promessa de um governo dos trabalhadores

Na sua quarta tentativa, Luiz Inácio Lula da Silva se elegeu para ocupar o cargo de Presidente do Brasil em 2002, levantando a bandeira da esquerda e assumindo o compromisso de iniciar no Brasil uma fase de transformações que combatesse a pobreza e a desigualdade social.

Emir Sader define esse fato como o desenlace de um ciclo da esquerda brasileira, iniciado nas greves operárias no final da década de 60, que resultou da força acumulada durante a resistência à ditadura e da oposição ao neoliberalismo durante o período de redemocratização e na década de 90 (SADER, 2009). Inaugurou-se assim uma nova fase da esquerda no Brasil, marcada pelas ambiguidades e contradições.

Lula havia disputado eleições para a Presidência em 1989, as primeiras diretas para esse cargo desde 1960, defendendo o programa original do Partido dos Trabalhadores (PT), por ele fundado em 1982. Derrotado no segundo turno, por Fernando Collor de Mello, afiançou o partido e se tornou uma forte liderança no contexto da política nacional, difundindo um discurso fortemente classista e contra o capitalismo. Favorito nas seguintes eleições, Lula defendeu um programa político articulado no lema da justiça social e da ética na política. Porém, o êxito do Plano Real levado adiante por Fernando Henrique Cardoso (FHC), então Ministro de Fazenda, funcionou como cabo eleitoral, consagrando este, Presidente. A traumática derrota

teve um profundo impacto sobre o PT e sobre o Lula, que iniciou no interior do partido um processo de conquista da “governabilidade”, abandonando o discurso mais combativo e estabelecendo alianças estratégicas. Lula foi derrotado novamente por FHC, que se reelegeu sem dificuldades em 1998.

Com o *slogan* “esperança contra o medo”, Lula finalmente triunfou nas eleições de 2002, e pela primeira vez na história do país um partido operário assumiu a condução da nação, com o amplo apoio dos movimentos sociais, sindicatos e forças políticas progressistas. As expectativas eram grandes e o desafio, maior ainda.

Em nome da governabilidade, as alianças estabelecidas pelo partido determinaram a incorporação de setores vinculados ao capital dentro da carteira ministerial. A indicação de Henrique Meirelles, ex-banqueiro representante do PSDB, para dirigir o Banco Central mostrava uma continuidade da política econômica do período anterior. A segunda Reforma da Previdência promovida pelo Governo foi alvo de numerosas críticas e confrontos com os movimentos sociais, alguns sindicatos e mesmo com facções do próprio PT.

Certas ou não, as escolhas tiveram consequências em termos do vínculo com os movimentos sociais e atores coletivos que haviam apoiado Lula durante as sucessivas campanhas. O Governo Lula recebeu ataques sistemáticos dos setores da esquerda mais radicalizada, pelo fato de não ter rompido com o modelo econômico neoliberal. Outros atores mantiveram seu apoio crítico, assumindo a experiência como uma expressão moderada de transformação.

Em 2004, quando a reeleição do Presidente Lula já marcava o cenário político futuro, uma série de denúncias de corrupção, envolvendo o governo e o PT, saiu à tona. Articulados fundamentalmente pelo PSDB, principal partido da oposição, e a grande mídia privada, o badalado “escândalo do mensalão” e outros fatos associados invadiram o debate político em 2005. Estes episódios determinaram a substituição de ministros, colaboradores e mesmo algumas das principais figuras do governo e do partido, desencadeando um período de instabilidade e afetando a imagem do presidente, particularmente entre as classes médias e altas da sociedade. Apoiada no monopólio privado da mídia, a oposição ganhou força. Por sua parte, nos setores

progressistas, e particularmente na esquerda houve importantes fraturas que levaram ao surgimento e fortalecimento de novas forças partidárias²².

A crise política não impediu a reeleição do Presidente Lula, que continuou cativando o voto popular. Boa parte dos movimentos sociais que tinham participado ativamente da campanha de 2002 e foram críticos durante os primeiros anos de governo voltaram a dar seu apoio ao PT, especialmente na disputa pelo segundo turno. O MST e a CUT são dois exemplos deste processo. Como veremos mais a frente neste trabalho, a propósito das reformas educacionais, o vínculo do governo com estes movimentos atravessou diversos momentos, alternando alianças, negociações, oposição e rupturas.

A herança econômica do período neoliberal não foi revertida pelo governo Lula. A indiscriminada abertura comercial, conjugada às privatizações das principais empresas estatais, havia aumentado o desemprego e contribuído para banalização do trabalho e aumento do emprego informal. Chico de Oliveira descreve o cenário da seguinte forma:

Em 2005, a economia reinava soberana, impunemente blindada pelo acúmulo de erros do período neoliberal, e a política tornava-se impotente para modificar o rumo das coisas. Ocorria um poderoso bloqueio da política e esta, por sua vez, dava lugar a uma economia sem regulação, o que reduzia o papel do Estado a quase zero. Levou-se o país a uma situação de crescimento errático, sem nenhuma previsibilidade, perseguindo-se desesperadamente o modelo chinês de mão de obra barata e custos de previdência zero (OLIVEIRA, 2006).

Já para André Singer, a situação seria outra. A partir de 2003, a adoção de uma série de políticas destinadas à redução da pobreza e ao combate à miséria – políticas estas que contribuíram para a ativação do mercado interno – teria produzido um “realinhamento eleitoral”, cristalizado nas eleições de 2006, quando surge o fenômeno que o autor define como “lulismo”. Singer utiliza a noção de realinhamento para referir

²² A mais importante delas, o Partido Liberdade e Socialismo (PSOL), abrigou setores dissidentes do PT e outras vertentes da esquerda que manifestaram uma forte oposição ao Governo Lula, especialmente desde a Reforma da Previdência dos servidores públicos levada adiante por este. O PSOL foi ganhando apoio e crescendo como força política, especialmente nas grandes cidades onde o PT tem uma débil influência (Rio de Janeiro, a mais emblemática destas). A candidata a Presidente e fundadora do PSOL, Heloísa Helena, recebeu quase 7% dos votos.

a um processo mediante o qual mudanças e conversões nos blocos de eleitores tendem a determinar uma agenda política de longo prazo. Para o autor, o aparecimento de uma base lulista possibilitou a rápida implantação do modelo de “diminuição da pobreza com manutenção da ordem” (SINGER, 2012).

As mudanças na base eleitoral da coalizão majoritária às quais refere o autor estiveram definidas pelo afastamento das classes médias e o aumento dos contingentes pobres. Este realinhamento viria a definir, de um lado, a consolidação de um novo tipo de agenda política voltada para a redução da pobreza. Ele estaria, ainda, fortalecendo a separação política entre ricos e pobres. O “lulismo” e o “antilulismo” são emergentes do mencionado realinhamento. O encontro de uma liderança – Lula – com uma facção de classe, o subproletariado, através de um programa político, junto à concentração/articulação dos setores opostos – as classes altas e médias – evidenciam uma tensão social que reflete por sua vez a polarização da política brasileira (SINGER, 2012).

A continuidade do modelo econômico herdado foi de fato uma premissa adotada pelo governo. Acima desta, ele tentou imprimir a novidade. A área das políticas sociais foi um dos principais focos de atenção. A bandeira da luta contra a fome foi fortemente defendida pelo governo. A substituição do Bolsa Escola pelo Bolsa Família, e a ampliação deste ao longo dos dois mandatos do governo Lula, fizeram do programa a maior iniciativa de transferência de recursos financeiros em implementação na América Latina. Porém, as políticas continuaram a ter um caráter focalizado e assistencial.

Deste modo, um sutil processo de redistribuição de riquezas teve início, contribuindo para a diminuição das desigualdades e a agilização do consumo no mercado interno. O aumento do poder aquisitivo das classes populares e a diminuição da pobreza são fatos no Brasil de hoje. No entanto, o mencionado fluxo redistributivo, baseado na implementação de programas específicos de transferência de renda a determinados setores da população ainda não atingiu as estruturas econômicas e políticas prevaletentes, deixando entrever seu caráter tímido e impreciso em termos dos seus impactos efetivos em longo prazo.

Talvez a mais importante ruptura com o governo anterior tenha sido no plano da política internacional. A rejeição da ALCA e a liderança no fortalecimento do processo de integração regional determinaram novas estratégias e posicionamentos

no nível mundial. Na América Latina, Brasil tem liderado o fortalecimento do bloco regional, promovendo junto com Argentina e Uruguai o aprofundamento e a ampliação do MERCOSUL. Ao mesmo tempo, tem apoiado ativamente na criação da União das Nações Latino-americanas do Sul (UNASUL), o do Banco do Sul.

Ainda, a adoção de decisões e posicionamentos regionais diante dos conflitos internacionais evidenciou a emergência de uma força regional que, embora heterônoma e sem espaços fortes de institucionalização, poderá contribuir para a materialização de um bloco regional de poder. O papel do Brasil em alguns conflitos internacionais durante o Governo Lula merece especial destaque neste sentido. O país, apoiado na UNASUL e no MERCOSUL, tem contribuído de forma significativa para o estabelecimento de posicionamentos políticos regionais.

O governo Lula combinou elementos que se alinham na plataforma de esquerda, ensaiando estratégias de superação do neoliberalismo, particularmente no que diz respeito às políticas sociais e à política internacional. Elementos que acolheram e perpetuaram o modelo neoliberal estiveram presentes e com muita força na plataforma governamental. O vínculo com os movimentos sociais, sindicatos e organizações do campo popular esteve mediado por esta ambiguidade, combinando momentos de confronto, de negociação e de acordo. Pequenos avanços tem se evidenciado na melhora das condições de vida dos mais pobres. Mas, as transformações não têm atingido suficientemente o arcabouço econômico, político e social. Os impactos das mudanças nas capacidades estatais não parecem ter revertido o modelo herdado.

Com o objetivo de contextualizar a definição da problemática de estudo do meu trabalho caracterizei, neste capítulo, em linhas gerais, os processos de reforma do Estado e mobilização social na América Latina das últimas décadas. Dediquei especial atenção aos países que compõem o substrato empírico da minha pesquisa: Brasil e Venezuela.

De forma breve analisei a instalação do modelo de Estado neoliberal e caracterizei os processos de contestação às políticas, por estes promovidas no campo da educação. Finalmente, introduzi as tentativas de transformação no contexto da multiplicação no continente de experiências de governos “progressistas”, ressaltando as suas principais características, limites e contradições. Particularmente descrevi,

resumidamente, as principais características e tensões dos governos Chávez e Lula visando contextualizar as reflexões teóricas que apresentarei a seguir.

No próximo capítulo definirei e caracterizarei o meu objeto de estudo, apresentando os posicionamentos teóricos e interpretativos, que desde a teoria social, foram elaborados e permitem avançar na sua análise. De tal forma, realizarei a construção das hipóteses de trabalho.

2 CARACTERIZAÇÃO DO PROBLEMA DE ESTUDO E CONSTRUÇÃO DA HIPÓTESE DE TRABALHO

Diversos autores coincidem ao afirmar que, ao longo dos últimos vinte anos, América Latina tem sido (e continua sendo) cenário da emergência e multiplicação de movimentos sociais que imprimiram uma marcada heterogeneidade aos espaços de mobilização coletiva, determinando novas configurações na expressão do conflito social e nas formas de representatividade política.

Domingues (2007) identifica o caráter inovador evidenciado pelas novas configurações dos espaços da mobilização social na América Latina contemporânea, destacando os elementos de continuidade que os mesmos compartilham com as precedentes formas de expressão da mobilização social. O autor situa a emergência dos novos movimentos latino-americanos no contexto do que denomina a *terceira fase da modernidade*, caracterizada por sociedades cada vez mais plurais e complexas que mostram o enfraquecimento da “*utopia homogeneizadora*” presente nas fases anteriores, junto a uma crescente expansão dos padrões globais. Estas sociedades evidenciam uma maior mobilidade física e identitária dos sujeitos individuais e coletivos, produzindo diversas formas de *desencaixe* acompanhadas de uma diversificação dos espaços de participação, já não radicados exclusivamente no sistema da democracia representativa. Neste contexto, argumenta Domingues, aparece o que define como o *descentramento das subjetividades coletivas* (DOMINGUES, 1999, 2009), espelhado na pluralização dos movimentos sociais e na difusão das suas hierarquias.

À luz do diagnóstico proposto pelo autor, os movimentos sociais latino-americanos contemporâneos apresentam graus de *centramento* relativos, manifestando identidades e formas organizativas variáveis. Observa-se o modo em que, enquanto alguns tendem a incorporar pautas construtivas e de continuidade, outros aparecem como expressões dispersas. Questionando as perspectivas que afirmam o suposto declínio do movimento sindical, produto da crise do mundo do trabalho e do emprego, Domingues (1997, 2007) argumenta que o sindicalismo continua sendo na América Latina uma força política de suma relevância – se não a mais significativa – no campo da mobilização social.

Construindo um quadro analítico, o autor introduz a ideia de “rede” para se referir aos esquemas internos e externos de colaboração voluntária, que funcionam como base para uma articulação bem sucedida entre os movimentos sociais e destes com o sistema político. Estes mecanismos de coordenação social têm assumido importância em sociedades cada vez mais complexas, permitindo um grau de *centramento* mais elevado das subjetividades coletivas (DOMINGUES, 2007).

Svampa (2005), por sua parte, alude a um processo de recomposição das subjetividades políticas que imprimiu traços inovadores à mobilização social. A autora destaca três componentes que se salientam nessa nova configuração: a *auto-organização comunitária*, que a partir da gestão das necessidades básicas, opera numa dimensão material ligada à produção e reprodução da vida; a *ação direta*, que envolve novos repertórios e modalidades de manifestação sem mediações; o ressurgimento das práticas assembleístas, através de formas de democracia direta e participativa.

Segundo a leitura interpretativa proposta pela autora, estas tendências constituem eixos organizadores através dos quais se configuram as subjetividades militantes contemporâneas. Deste modo, Svampa (2007) identifica um conjunto de *novas figuras da militância* que acompanham os processos de territorialização dos setores populares e a luta pela sobrevivência, surgindo como uma expressão emblemática da política “desde abajo”. Estas formas de militância, para Svampa, revelam uma multidependência do contexto de relações de afinidade e redes de solidariedade com outras organizações.

As contribuições do Avritzer (2007, 2012) sobre a participação política no Brasil resultam do mesmo modo relevantes. O autor adverte sobre a ampliação da presença da sociedade civil nas políticas públicas e o surgimento de novas formas de representação política. Analisando o desenvolvimento dos debates em torno dos padrões democráticos, o autor procura superar a aparente dicotomia entre as teorias em favor da democracia deliberativa²³ – voltadas para a participação – e as novas

²³ Realizando uma crítica às visões da democracia focadas na representação política através das eleições, as teorias da democracia participativa propõem diversas formas de melhora na qualidade democrática através da incorporação de mecanismos de debate a deliberação pública. Ver Cohen, 1997; Habermas, 1995.

teorias da representação²⁴. Ambos os posicionamentos teóricos assumem a existência de uma crise da democracia. Avritzer argumenta em favor da existência de um novo modelo democrático que integra a participação e a representação, realçando o valor soberano da participação, sem desmerecer sua dimensão igualitária. Para o autor, a crise de legitimidade das democracias contemporâneas só poderá ser superada através expansão da igualdade política no exercício da participação e da representação.

Para o autor, experiências que combinam participação e representação estão sendo implementadas, particularmente no que ele define como as novas democracias latino-americanas, e põem em evidência que a dimensão da participação não pode ser desconsiderada no processo de reconstrução da legitimidade democrática. A experiência dos orçamentos participativos, a implementação dos conselhos e a realização de conferências nacionais no Brasil são apontadas como tentativas de superação da crise de legitimação democrática que incorporam atores da sociedade civil nos processos deliberativos, de decisão e de realização das políticas públicas.

Na visão do Avritzer, nestes mecanismos participativos, a representatividade é justificada e legitimada através de organizações da sociedade civil que assumem o rol das instâncias representativas, nas múltiplas dimensões da política pública. A importância deste tipo de representação, destaca o autor, é que tem a sua origem na escolha de atores da sociedade civil, através de associações que cumprem a função de agregar solidariedades e interesses parciais, contribuindo para a criação de afinidades e identidades. Tal como ilustra o autor, trata-se de uma nova forma de representação, diferente da eleitoral, que opera pela via da agregação de interesses e envolve graus de autorização. Ainda, aponta Avritzer, estes novos modelos estabelecem vínculos com as instâncias da administração pública em torno das políticas públicas (AVRITZER, 2012).

Bringel e Ghon (2012) apontam para outro aspecto relevante que caracteriza o mapa contemporâneo da mobilização social: o surgimento de um ativismo

²⁴ Já as teorias da representação assumem que a reconstrução e melhora da qualidade democrática das sociedades depende da renovação da representação política. Ver: Warren e Urbinati, 2006.

internacional e transnacional multi-escalar. Para os autores, este recupera, formas da mobilização presentes desde o século XIX, embora traga para a cena novas temáticas, novos vínculos e ideologias. Uma renovação dos atores da mobilização que se dá através do encaixe temático das lutas e movimentos e um reposicionamento dos sujeitos políticos mais relevantes. A mudança nos cenários internacionais e regional, especificamente a articulação de críticas ao eurocentrismo determinam para os autores novas tensões hoje representadas nas dicotomias local/global, Norte/Sul (BRINGEL e GHON, 2012, 2014).

O processo de internacionalização da mobilização social apontado pelos autores espelha uma face até então desconhecida. De fato, acompanha os congruentes processos de transnacionalização da economia e da política. Dois aspectos vêm à tona, embora excedam os interesses e limites do meu trabalho. De um lado, o peso das organizações internacionais na determinação das políticas dos Estados, o grau de institucionalização desses espaços e o papel que os atores da mobilização social cumprem nas deliberações, negociações e compromissos assumidos. Por outro lado, a internacionalização e transnacionalização da política e da mobilização social combina-se com os processos de negociação e intervenção na política pública que transcorrem nos níveis nacionais, regionais e locais.

No contexto descrito, vale destacar, especialmente, a centralidade que as organizações sindicais conservam num mapa da mobilização que se torna cada vez mais complexo e plural. Como veremos nos capítulos 4 e 5, os sindicatos têm exercido e continuam exercendo um papel fundamental na articulação dos diversos atores que se manifestam neste campo, bem como no impulso das lutas e ações. Com diversas orientações políticas, estabelecendo alianças com os governos ou alinhados nas fileiras da oposição, os sindicatos continuam sendo, na América Latina, um dos atores sociais que mais interpelam o Estado. Direta ou indiretamente, estas organizações estão presentes nas principais instâncias de debate sobre as políticas, sendo motores e protagonistas dos principais acontecimentos que se desenvolvem no campo da mobilização popular, participando também na organização das mais importantes campanhas, foros, redes e outros espaços de articulação entre diversas organizações do campo político e social.

Dada a sua conformação, as estruturas sindicais concentram hoje grandes massas populacionais, potenciais atores da mobilização. Por sua parte, os tradicionais

canais de manifestação das suas demandas, centrados fundamentalmente na clássica confrontação sindicato-Estado, convertem estas organizações num agente de interpelação constante diante das políticas promovidas pelos governos. Nestes contextos, os sindicatos estabelecem complexas relações com os agentes governamentais, relações que evidenciam uma combinação de atitudes de confronto e esforços tendentes ao estabelecimento de alianças e acordos políticos, imersos em árduos processos de negociação (especialmente no contexto do surgimento de governos que se autoproclamam como “progressistas”, “populares” ou “democráticos”, e apelam à incorporação de amplos setores da população). É justamente esta complexidade que torna as mencionadas relações um objeto interessante para a análise dos vínculos entre os movimentos sociais e o Estado, sempre salvaguardando as particularidades da natureza do movimento sindical.

É preciso reconhecer, hoje em dia, a existência de numerosos fatores que contribuem para o enfraquecimento do poder dos sindicatos. A consolidação de outras forças políticas cujos graus de alcance e impacto atingem os patamares do movimento sindical (tais como o movimento camponês, os movimentos étnicos, etc.), particularmente em alguns países, evidencia um cenário de mobilização onde diversos atores coletivos, dentre eles os sindicatos, compartilham o protagonismo. Por outro lado, a crescente perda de legitimidade das camadas dirigentes, como consequência da burocratização das estruturas sindicais e, em muitas oportunidades, provocada pelo estabelecimento de acordos e alianças com os governos, torna-se cada vez mais notória.

Resulta também, imprescindível advertir, os complexos vínculos que os diversos movimentos sociais estabelecem com os partidos políticos (sejam aqueles com objetivos afins ou aqueles com os quais, ainda que defendendo posições políticas adversas, estabelecem alianças circunstanciais), como vias de acesso ao Estado. Esta questão requererá uma análise profunda que permita abranger a sua complexidade. Por enquanto, cabe preliminarmente afirmar que a consolidação de estruturas partidárias, bem como a articulação com forças político-partidárias, desempenha um papel central na capacidade de intervenção dos movimentos.

Pereira da Silva (2009) analisa o fenômeno da chegada de partidos de esquerda aos governos nacionais na América Latina. O autor defende a ideia de que os partidos de esquerda tenderam a se adaptar às transformações próprias da etapa

atual da modernidade, se afastando dos tradicionais modelos organizativos e ideológicos a estes associados e vivenciando processos de institucionalização que levaram à configuração de formatos partidários diversos. A diversidade nos formatos organizativos, que responde à variabilidade nas realidades nacionais, revela uma também pluralidade de metas e modelos ideológicos. Para Pereira, o afastamento dos modelos ideológicos tradicionais do campo da esquerda viabilizou a adequação destas forças políticas à crescente fluidez e heterogeneidade social contemporânea, abrindo a possibilidade para a ampliação dos setores sociais representados e o consequente aumento das suas bases sociais e eleitorais. Complementando o argumento, vale usar a chave interpretativa proposta por Pereira para ler a aproximação entre partidos políticos, movimentos sociais e organizações do campo popular.

Neste contexto, os vínculos entre os atores sociais e o Estado parecem desenhar novos contornos e novos sentidos. Se no auge da implantação da plataforma neoliberal primava um modelo eminentemente de confronto, onde ações de resistência promovidas por atores sociais organizados multiplicavam-se, ilustrando um cenário de protesto e oposição, hoje os vínculos entre a sociedade civil e o Estado apresentam novos matizes, sumamente heterogêneos e certamente complexos, que merecem especial atenção. A mencionada resistência, longe de ter sumido, convive com o surgimento de novos espaços de diálogo e negociação que, dentro e fora do Estado, propiciam uma maior percepção e impacto de reivindicações e demandas tradicionalmente ocultas. A forte presença de movimentos indígenas e camponeses em coalizões políticas que assumiram o poder, a participação destes nos processos de deliberação constitucional, o apoio econômico direto por parte do Estado para a manutenção das atividades reivindicativas de movimentos e organizações sociais, a participação de forças sindicais em coalizões eleitorais são algumas situações que revelam a mencionada complexidade. O dinamismo que caracteriza estes processos nos defronta com um cenário sumamente ambivalente e certamente difícil de abranger dos pontos de vista teórico e político. Outros sentidos, outras conformações e outros desafios invadem hoje o campo da mobilização social na América Latina, clamando por novas categorias analíticas que permitam dar conta dos processos atualmente em curso, ao tempo que forneçam elementos para a condução das alternativas políticas em experimentação.

Debilitadas as modalidades tradicionais de vinculação entre os movimentos sociais e o Estado, mediadas fundamentalmente pela intervenção dos partidos políticos e das organizações sindicais, e dadas às mutações nas formas do exercício do poder dos Estados Nacionais: como o Estado e os movimentos sociais se articulam e qual o papel que estes adotam nas novas conjunturas político governamentais? Quais os graus de incidência que os atores coletivos têm na definição das agendas políticas nacionais? Qual a posição que estes grupos ocupam nas estruturas de poder? Em que medida as ações estatais mediam a configuração do campo da mobilização popular? Como operam hoje e por onde se articulam os canais de representação política e qual o papel que exercem as tradicionais estruturas de participação? Neste sentido, qual o papel das estruturas partidárias nos processos de mobilização e transformação social? Quais as oportunidades que emergem nas brechas e interstícios abertos no contexto das novas conformações políticas e sociais?

São estas algumas das questões que delinearão os debates na matéria e hoje continuam circundando a problemática.

Diversas são as respostas que desde a teoria social têm sido elaboradas, enfatizando uns aspectos ou outros na tentativa de aportar insumos pertinentes para a caracterização das realidades política e social. Em termos gerais, boa parte destas propostas perfila diagnósticos que colocam o Estado capitalista e suas instituições como o foco da crise de um modelo em evidente decadência. Um arcabouço prestes a cair, cujas horas são contadas. Segundo estas perspectivas, ao mesmo tempo, novas formas de organização coletiva e associativismo emergem da sociedade e vão se consolidando em experiências alternativas que prometem horizontes de transformação. Estado e sociedade parecem percorrer assim vias paralelas, onde os pontos de interseção funcionam apenas como novos focos de conflito. Tratarei a seguir alguns exemplos.

Para Habermas, a pacificação do conflito que teve lugar como consequência da implantação do Estado Social, sua consequente institucionalização e seu congelamento, tem originado uma sorte de deslocamento até novas vias de expressão que extrapolam os tradicionais canais de manifestação, circunscritos no âmbito da produção e da reprodução material. Novas dimensões canalizam o conflito social, abrindo novos focos de protesto imersos em marcos de ação comunicativamente

estruturados. Segundo o autor, “antigos conflitos”, materializados no tradicional “núcleo produtivista”, institucionalizados como consequência da expansão do Estado Social, são recobertos hoje por demandas diversas, localizadas na periferia do mencionado núcleo, que se originam como reações diante das tendências autodestrutivas da crescente complexidade sistêmica (HABERMAS, 1984, p. 555-556). Movimentos de mulheres; grupos ecológicos horrorizados diante da iminente diminuição dos recursos naturais e a progressiva deterioração dos espaços urbanos; movimentos de tipo psicologizante, frequentemente próximos a diversas formas de fundamentalismo religioso; organizações pacifistas, antibelicistas e antinucleares; e as denominadas “minorias” (étnicas, raciais, culturais e sexuais), só para mencionar alguns, evidenciam, para o autor, uma constelação de iniciativas periféricas que compartilham um receio para com os efeitos nocivos do crescimento capitalista. A “democracia deliberativa” viabilizada pela ação comunicativa destes sujeitos, prescindindo do Estado e das suas instituições, aparece na proposta teórica do autor como a via de escape (HABERMAS, 1992, 1997). Embora alentadora, a imagem parece fugir bastante dos parâmetros de possibilidades oferecidos pela realidade latino-americana contemporânea.

É preciso salientar, na proposta habermasiana, a dimensão jurídico-normativa inscrita nos processos de organização e mobilização social. Para o autor, boa parte das reações diante da expansão do Estado democrático de direito se expressam através de demandas pelo reconhecimento de formas de vida e tradições culturais marginalizadas, encarnadas por agentes coletivos na luta por direitos legítimos (HABERMAS, 1996 [2002], p. 231-232). Contudo, as formas jurídicas de reconhecimento que respondem a fins coletivos estão circunscritas para o autor ao plano do direito individual. A integridade da pessoa de direito sustenta-se na defesa de contextos compartilhados intersubjetivamente nos quais teve lugar a construção da sua própria identidade (HABERMAS, 1996 [2002], p. 249).

Para o autor, os cidadãos são efetivamente autônomos quando entendem a si mesmos, ao mesmo tempo, como sujeitos e como autores de direito; quando se tornam participantes de processos legislativos organizados em função de formas comunicativas, cujas normas e regras têm conhecimento. A definição dos direitos subjetivos deve ser formulada a partir de uma discussão pública por parte dos próprios envolvidos que fundamente e articule os aspectos relevantes a ser considerados. Para

Habermas, a participação dos sujeitos como cidadãos do Estado assegurará sua autonomia em sujeitos iguais de direito. O princípio da soberania dos povos exige deste modo o respeito do direito à igualdade nas liberdades subjetivas de ação (HABERMAS, 1996, p. 237-242).

Apesar das aspirações sobre o caráter ativo que os atores devem assumir com relação aos processos normativos que regulam o funcionamento social, considero que o papel reservado aos movimentos sociais e às ações reivindicativas é, na proposta habermasiana, limitado para dar conta dos processos atuais de mobilização social na América Latina contemporânea. As ações empreendidas hoje, por movimentos sociais e setores populares, embora contemplem os âmbitos jurídicos como instâncias substantivas de disputa, os extrapolam. A ênfase outorgada por Habermas à dimensão jurídico-normativa corre o risco de menosprezar ou inclusive desconsiderar aspectos importantes presentes nos mencionados processos.

Outro tipo de descentramento é proposto por Partha Chatterjee que, por sua parte, utiliza a noção de *sociedade política* para definir uma nova dimensão que se diferencia dos clássicos padrões de associação da *sociedade civil* e das formas de interação desta com o Estado e as suas instituições. Este “novo domínio” da política, que ocorre para além do domínio do Estado, representa aqueles grupos populacionais, pobres e indigentes, que transgridem as linhas da legalidade para desenvolver suas atividades produtivas e suas formas de vida. Seu vínculo com as agências do Estado, mediado pela repressão e o controle, radica na negociação de demandas particulares traduzidas em benefícios concedidos normalmente em troca de votos – que não adquirem o *status* de direito. Nesta perspectiva, a *sociedade política* se produz e reproduz nas lateralidades do modelo constitucional do Estado que, junto à *sociedade civil*, se restringe a porções de cidadãos (CHATTERJEE, 2004, p. 38-41). Chatterjee situa nas ações localizadas na denominada *sociedade política* a resistência ao projeto modernizador destacando as suas potencialidades transformadoras (CHATTERJEE, 2004, p. 51).

Mergulhando na trama conceitual proposta pelo autor, podemos observar que existe uma brecha entre os âmbitos institucionais do Estado e suas margens, considerados ambos como espaços tangíveis e identificáveis, cujos vínculos revelam uma incompatibilidade inquebrantável. As denominadas *sociedades civil* e *política* parecem percorrer vias separadas, embora apresentem pontos de interseção. Em que

medida, o mencionado esquema teórico, serve para pensar a atual conjuntura latino-americana onde o avanço de forças políticas caracterizadas pela presença de atores do campo popular determina um novo tipo de aproximação entre estes e o Estado?

Por sua parte, Boaventura de Sousa Santos (1995) define as últimas décadas como um período de *experimentação social* marcado pela formulação de alternativas mais ou menos radicais ao modelo de desenvolvimento econômico e social do capitalismo, bem como pela afirmação da política de novos sujeitos sociais. Para o autor, o projeto da Modernidade abrigou no seu seio um permanente equilíbrio entre regulação e emancipação. Porém, tal como argumenta, o mencionado equilíbrio resultou apenas numa aspiração, dado que a trajetória do capitalismo evidenciou um importante fortalecimento da regulação em desmedro dos componentes emancipatórios, desequilíbrio que provocou reformulações no interior de ambos os pilares (SANTOS, 1995). Neste contexto, o autor caracteriza as ações promovidas pelos movimentos sociais como um fenômeno aparentemente contraditório de globalização-localização onde, dado o esmagamento da sua ancoragem estrutural nas relações sociais de produção, as lutas contra a opressão apresentam múltiplos sujeitos que as encarnam. Para o autor, as lutas emancipatórias apresentam hoje uma combinação de fins maximalistas – fins dirigidos à humanidade – e uma fixação localizada que converte a cotidianidade em rede de sínteses momentâneas de determinações globais. Estas configurações decorrem, segundo Santos, de uma nova relação entre subjetividade e cidadania (SANTOS, 1995).

Aceitando o caráter inovador dos denominados Novos Movimentos Sociais, embora reconheça os limites e as controversas que rodeiam a categoria e argumente sobre a impossibilidade de abordar seu estudo através de teorias unitárias, dada a ausência de modelos puros claramente definidos, Santos afirma que a principal característica das ações empreendidas por estes movimentos reside na extensão da política para além dos marcos compreendidos no paradigma liberal. A politização do social, do cultural e do pessoal abre, segundo a proposta teórica do autor, um campo imenso para o exercício da cidadania, revelando, ao mesmo tempo, as limitações da concepção liberal da cidadania. Deste ponto de vista abrem-se novas formas de cidadania, tanto no âmbito individual quanto no coletivo (SANTOS, 1993).

Por sua parte, os discursos em favor da existência de uma denominada “crise de representação” têm se constituído durante os últimos anos em moeda corrente na

teoria política²⁵. Divulgadas pela mídia e alguns setores da opinião pública, e presentes em muitas análises acadêmicas, estas perspectivas diagnosticam uma perda de confiança por parte da sociedade civil nas tradicionais instituições e agentes da representação democrática, sumidos na decadência, produto da persistência de práticas de corrupção e clientelismo político. Segundo estas correntes, assistimos ao colapso das tradicionais estruturas de representação democrática, hoje em declínio dada sua indevida condução.

Longe de radicar nas estruturas representativas ou no inadequado uso delas por parte das classes políticas dominantes – que sempre as utilizaram em favor de interesses e benefícios particulares –, argumento que estas estruturas continuam a exercer um papel central na conformação do mapa da mobilização social na medida em que boa parte das ações empreendidas, por grupos e atores do campo popular, em prol da transformação das suas condições de vida tem no Estado e seus aparelhos, a principal fonte de diálogo e interpelação.

Debatendo com as perspectivas teóricas que colocam no Estado o foco do problema e nas margens deste a solução, defendo a ideia de que é precisamente através das suas instituições, ou no próprio seio destas, que se travam hoje os grandes processos de transformação social na América Latina.

Um olhar sob a realidade latino-americana permite enxergar algumas evidências que contrastam ou, quanto menos, desafiam estas perspectivas teóricas. Observamos que alguns dos principais atores protagonistas dos movimentos de resistência, ocorridos nas décadas passadas, ocupam hoje as estruturas do Estado, participando direta ou indiretamente das esferas governamentais. Longe de ter desaparecido ou perdido força, o Estado assume um papel central nos processos de transformação política e social em curso em boa parte dos países da região.

²⁵ Ao analisar os processos de consolidação democrática na América Latina recente, diversos autores coincidem ao afirmar a coexistência deste fenômeno com uma progressiva crise das modalidades de articulação e representação de interesses tradicionalmente predominantes na região. Visualizam neste contexto uma ruptura entre as estruturas partidárias, aparentemente estáveis e o modo em que estas se articulam com os atores sociais e as dinâmicas por eles protagonizadas (CAVAROZZI e MEDINA, 2002).

Novos formatos e tradicionais estruturas de mobilização e participação convivem e se combinam para entretecer novas formas de representação política que, ao tempo que abrigam no seu seio elementos vinculados aos padrões da representação formal, trazem consigo componentes inovadores que contribuem para a construção de novas lógicas de representatividade política. O Estado continua a exercer um papel central na configuração do mencionado cenário, como espaço de poder e luta; *lócus* de materialização das alternativas de transformação política e social.

Movimentos sociais e Estado atuam ambos como peças fundamentais numa engrenagem complexa que abriga forças e interesses diversos. Os primeiros, como motor de tentativas de reforma política e social que perseguem a instalação de novos “modos de vida”, ou bem se opõem às mesmas, procurando redefinir o curso dos acontecimentos. O segundo, como *lócus* e instrumento de materialização das demandas através da execução de políticas públicas. Ambos, elementos indissociáveis, se constituem e reconstituem mutuamente originando diversos tipos de arranjos com maior ou menor grau de profundidade e articulação.

A pluralidade e a heterogeneidade que definem a configuração das dinâmicas de mobilização social contemporâneas na América Latina colocam-nos diante de um cenário onde uma multiplicidade de atores diversos luta, de formas também diversas, por imprimir suas necessidades, prioridades, interesses e sentidos nas agendas políticas dos governos, com o objetivo de avançar na consecução das suas demandas. Deste modo, necessidades, prioridades, interesses e sentidos de caráter heterogêneo se entrecruzam originando uma complexa trama de disputa. Uma intrincada malha de vínculos e relações emerge por trás do mapa contemporâneo da mobilização social na América Latina. Uma combinação de estruturas de mobilização diversas e heterônomas que definem novos padrões de organização coletiva. Padrões estes que continuam tendo no Estado um importante eixo de articulação.

Novos e tradicionais atores coexistem num mapa da mobilização cada vez mais heterogêneo e complexo. As demandas, antigamente absorvidas por um ator central (os sindicatos), são hoje encarnadas por grupos diversos, recuperando sentidos particulares e originais. As ações reivindicativas são lideradas por agentes provenientes do campo popular, cujas identidades – sejam estas novas ou milenárias – respondem a grupos populacionais tradicionalmente sumidos na penumbra. Estas

ações se desenvolvem, contudo, em volta do Estado e têm nele um importante eixo de articulação. Forças instituintes que emergem da mobilização popular entrecruzam-se às instituídas²⁶ numa trama complexa de intermediações, onde a pugna pelo poder político continua a ser um fator essencial. O Estado e as suas instituições são ao tempo objeto e encenação.

Nestes contextos, diversas modalidades de vinculação entre movimentos sociais e Estado podem ser identificadas.

A tradicional *confrontação*, que opera através dos processos de resistência e contestação às iniciativas impulsionadas pelos governos que conduzem o acionar estatal, continua a ser uma via de comunicação sobressaliente entre movimentos e Estado. Ações de resistência, protesto, repúdio e reivindicação são protagonizadas por atores sociais organizados que manifestam um posicionamento específico sobre o ordenamento de uma ou várias esferas da vida social. Em algumas oportunidades seguidas de instâncias de negociação, deliberação ou intercâmbio, em outras sem um correlato imediato em termos de mudanças políticas concretas, as ações reivindicativas impactam com diversos graus de profundidade na composição dos cenários políticos e na definição das pautas das agendas governamentais.

Espaços de *diálogo e negociação* entre representantes governamentais e atores organizados do campo popular se articulam nas diversas esferas da ação estatal. Mesas de deliberação coletiva nos níveis nacionais, conselhos e comissões de trabalho nos níveis locais, vinculados a áreas de atuação estatal diversas, contribuem para a definição e construção de políticas públicas. Estes espaços surgiram e continuam se multiplicando como consequência das lutas protagonizadas pelos movimentos sociais ao longo da sua história. Exemplificam o modo em que os atores coletivos incidem nas formas de produção e reprodução do Estado através da criação e instalação de instâncias de participação popular. Fugindo da intenção de ser idealista, é preciso reconhecer os limites destes espaços, particularmente no que se refere aos seus impactos mais imediatos. Mas, é preciso também enxergar o potencial

²⁶ Ver conceitos de cidadania instituinte e instituída em: Domingues, 2009. *A América Latina e a Modernidade Contemporânea: uma interpretação sociológica*. Belo Horizonte: Editora UFMG; e Domingues, 2009. "Democracia, liberdade e dominação: uma discussão teórica com referência especial (via Índia) a América Latina, Brasil". Em: Revista Dados.

deles como possíveis avanços em termos dos processos de democratização do aparelho do Estado e a ampliação da cidadania.

Mais ou menos explícito, mais ou menos intenso, o uso da violência por parte dos atores que conjunturalmente conduzem os rumos do acionar estatal ou por parte dos movimentos sociais, continua a definir um modo de vinculação frequente, especialmente nos casos em que existe uma *ruptura* entre as forças políticas e sociais que se opõem. Quando a *repressão* ou a *barricada* dominam a cena, a *ruptura* costuma se ver reforçada e os canais de comunicação e articulação entre movimentos sociais e Estado se fecham, favorecendo a aparição de modalidades autoritárias encarnadas por uns agentes ou outros. Ações repressivas promovidas pelo Estado para conter a manifestação popular, mas também tentativas de “golpe de Estado” impulsionadas por movimentos opositores às forças políticas que assumem o poder num determinado momento, são o corolário deste tipo de vinculação.

A ascensão do poder político por parte de forças políticas e sociais vinculadas ao campo popular que se proclamam como tentativas de superação do modelo neoliberal, e tendem a defender a incorporação dos setores mais desfavorecidos, tem propiciado a aproximação dos movimentos sociais e o Estado, redefinindo a complexidade da sua vinculação. Líderes de movimentos ocupam hoje cargos nas carteiras administrativas e bancadas legislativas e chegaram a assumir a própria condução do Estado. Exercem funções de assessoria e participam das discussões que se travam no interior dos marcos de decisão sobre as políticas públicas. A literal *ocupação* do Estado por parte dos movimentos – os representantes destes – é uma realidade hoje em vários dos países da região. Assumindo características e consequências diversas, apresentando limites no que se refere às possibilidades efetivas de transformação política e social, estes processos de ocupação imprimem novos contornos aos vínculos entre atores coletivos e Estado, ao mesmo tempo que projetam novos desafios.

O dilema da *cooptação* dos movimentos por parte do Estado não demorou a aparecer diante destas realidades. Em que medida esta aproximação não implica uma submissão dos interesses populares ao aparelho do Estado que continua sendo direcionado pelas forças dominantes, aparentemente afastadas dele? Quais são os benefícios concretos que esta aproximação tem propiciado em termos da democratização do Estado e a ampliação efetiva da cidadania dos setores populares

representados pelos movimentos. Por sua parte, a *dependência* dos movimentos tem sido cada vez mais evidente no mencionado contexto de aproximação destes com o Estado. A sustentação econômica – direta ou indireta – por parte do Estado determina a possibilidade de subsistência de muitos movimentos sociais que apoiam as forças governamentais.

O problema da *autonomia* dos movimentos vem à tona neste ponto. Vindo para contra-arrestar os supostos processos de *cooptação*, uma certa política de autonomia tem sido adotada por muitos movimentos sociais latino-americanos que optaram pela recusa aos partidos políticos e consideram contraproducente o papel do Estado como instrumento de mudança social.

Alguns trabalhos recentes reforçam estas tendências dando base teórica à mencionada atitude. Os mesmos tendem a colocar a autonomia dos movimentos sociais com relação às tradicionais agências de representação política (partidos e sindicatos) como um elemento necessário para o surgimento de alternativas inovadoras de construção democrática²⁷. Nestas perspectivas, o grau de autonomia aparece diretamente relacionado à consolidação organizacional dos movimentos. Um maior afastamento das tradicionais estruturas de representação política estaria promovendo uma maior força organizativa e potenciando as possibilidades de construção de alternativas políticas. Estas afirmações, vinculadas à enunciação de certa perda de confiança nas instituições democráticas, associada em boa medida a práticas político-institucionais baseadas numa distribuição discricional dos recursos públicos segundo critérios corporativos ou clientelistas, defendem a emergência de uma espécie de efervescência na sociedade civil que, organizada em movimentos sociais e pregoando o surgimento de novos atores sociais, estaria protagonizando a construção de novas bases de representação democrática.

Do ponto de vista teórico, estas perspectivas podem implicar num isolamento das ações empreendidas por movimentos sociais e um conseqüente ocultamento do

²⁷ Mizra (2006) afirma que a autonomia dos movimentos sociais, com respeito aos partidos políticos, favorece a geração de novas bases para a conformação de alternativas de construção democrática sustentadas em estratégias singulares que respondem aos interesses dos seus componentes. Também tratam desta questão Hardt e Negri (2000) e Svampa (2008).

rol que o Estado exerce como articulador da vida política e social. Isolamento que, a meu ver, corre o risco de acarretar uma simplificação da problemática. Embora estas ações possam sim ocorrer para além e para aquém do Estado, as mesmas continuam a ter nele seu principal interlocutor, elemento primordial na construção das formas de interpretação simbólica dos movimentos.

Do ponto de vista político, as tendências autonomistas podem causar uma atomização dos processos de mobilização social impedindo a construção de solidariedades de caráter amplo. O engajamento dos atores coletivos nas estruturas institucionais político-governamentais e a articulação das diversas instâncias organizativas que atuam, direta ou indiretamente, no campo da mobilização social (sindicatos, movimentos sociais e partidos políticos) favorecem significativamente as possibilidades de consolidação de processos de efetiva transformação política e social. O estabelecimento de arranjos políticos e a conformação de coalizões amplas entre forças populares diversas e, especialmente, os esforços empreendidos por estes atores coletivos para intervir de uma forma ou outra nas estruturas estatais resultam determinantes na estruturação de processos políticos que incorporam, com diversos graus de efetividade, a participação de grupos populacionais do campo popular.

Naturalmente, os tipos de intervenção que os mencionados grupos exercem nas estruturas estatais, o grau de incorporação das suas demandas e interesses nas agendas político-governamentais e a efetividade dos resultados dos processos de transformação variam dadas as condições específicas de cada contexto histórico político. Mas, ousa dizer que é na medida em que Estado e atores sociais estabelecem uma vinculação direta, que pode adotar formas diversas e ter origens distintas, mas que envolve de alguma maneira o engajamento nas estruturas político-governamentais, que experiências efetivas de transformação das condições políticas e sociais são plausíveis de adotar seu curso.

Para indagar sobre os modos em que se configura a intervenção dos movimentos sociais e atores coletivos do campo popular no acontecer dos atuais processos de transformação política e social, permito-me preliminarmente afirmar que as ações coletivas protagonizadas por movimentos sociais ocorrem no contexto de uma trama complexa de vínculos com o Estado, que combina e alterna um conjunto de modalidades diversas que podem variar ao longo do tempo, segundo as conjunturas, contextos e oportunidades políticas e sociais. Confrontação; ruptura;

diálogo e negociação; incorporação e ocupação; cooptação e autonomia revelam arranjos entre movimentos sociais e Estado que cobram ênfases diferenciadas, delineando o papel que os diversos atores envolvidos assumem na definição dos rumos da vida política e social.

Os recentes processos de incorporação dos movimentos sociais ao sistema político e de efetiva ocupação do Estado por parte destes, ocorridos em alguns dos países latino-americanos, evidenciam uma maior participação dos atores do campo popular na definição das políticas públicas através da institucionalização de instâncias de deliberação que incorporam os mencionados atores, atendendo boa parte das suas históricas demandas e reivindicações. Não isentos de contradições e limites, a consolidação destes espaços revela avanços em termos da democratização do Estado e da ampliação da cidadania. A aproximação entre movimentos sociais e o Estado traz consigo novos desafios políticos e interpretativos.

No âmbito específico das políticas educacionais, observamos a presença de representantes dos movimentos sociais, particularmente sindicais, ocupando posições destacadas nos Ministérios de Educação. Este fato revela uma maior incorporação dos atores sociais nas estruturas de planejamento e execução de políticas podendo influenciar a instalação de determinados temas e prioridades nas agendas governamentais. Mas, observo, esta incorporação não acarretou mudanças significativas nas estruturas dos sistemas educacionais.

Por outro lado, a criação de potenciais espaços de construção de políticas que incorporam aos principais atores sociais envolvidos evidencia a mencionada aproximação. No Brasil, as Conferências Nacionais de Educação têm aberto uma brecha para a participação de sindicatos, movimentos e organizações da sociedade civil. Mas, afirmo, o peso efetivo delas na construção de políticas ainda é tênue, evidenciando a complexidade destes processos e gerando novos desafios tanto no que diz respeito à sua institucionalidade, quanto no interior dos movimentos participativos, que tendem a construir novas reivindicações.

A melhora nas condições de vida das populações mais desfavorecidas, e o mencionado aumento da participação de representantes populares nos espaços de decisão política, devem ser reconhecidos como conquistas parciais que revelam incipientes processos de transformação. Porém, as mudanças são ainda tímidas e fracas, na medida em que não têm conseguido atingir a matriz institucional dos

Estados. Como argumentaremos, as políticas e programas de reforma promovidos pelos “governos progressistas” nas diversas áreas de atuação estatal, embora possam ter efeitos positivos em termos de democratização social, elas não provocaram mudanças significativas nas estruturas constitutivas do Estado, que continuam respondendo à matriz liberal. Mesmo nos casos em que processos de reforma constitucional foram promovidos e levados em diante, introduzindo na legislação os direitos coletivos, a essência liberal continua intacta.

O Estado aparece ao mesmo tempo como instrumento e limite dos processos de transformação política e social. A força da instituição parece ser ainda mais poderosa que a força da revolução.

Existe hoje uma propagação de políticas e estratégias educacionais que acarretam uma melhoria nos índices educacionais, particularmente no que se refere aos graus de alfabetização e escolarização das populações. Mas, estas políticas nem sempre se traduzem em mudanças que intervêm nas estruturas dos sistemas educacionais. Os tradicionais aparelhos institucionais, suas práticas e dinâmicas, acabam se impondo e desacelerando os ritmos e impactos das transformações. Políticas de caráter emergencial que acompanham processos de mudança política e institucional não garantem uma efetiva consolidação das mudanças. Por sua parte, a disseminação de experiências pedagógicas alternativas que questionam os valores, objetivos e modalidades da educação tradicional trazendo perspectivas inovadoras e novas visões de mundo ainda permanecem como experiências isoladas e não são suficientes para impulsionar movimentos pedagógicos capazes de introduzir mudanças significativas nos sistemas escolares. As idiosincrasias associadas à educação tradicional prevalecem trazendo como conseqüência o fracasso das reformas.

Na Venezuela, as Missões Educacionais foram a chave para erradicar o analfabetismo e para garantir o acesso das populações mais desfavorecidas à educação. Contribuíram também para a promoção de processos de organização comunitária e social. Mas, como argumentarei, ocorrendo por fora do âmbito do sistema educacional, elas não garantem sua continuidade no tempo. Por sua parte, o projeto da Escola Bolivariana, uma tentativa de transformação institucional que introduziria uma nova visão pedagógica acorde aos rumos da Revolução Bolivariana,

não conseguiu mudar o coração das escolas tradicionais se concretizando apenas em alguns casos isolados.

O exemplo das Escolas do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra revela outra tentativa de implantação de uma pedagogia alternativa que interpela ao Estado ao procurar se inscrever nas redes escolares municipais. Novamente, como argumentaremos mais adiante neste trabalho, o sucesso e alcance efetivo das alterações propostas, quando estas experiências se encontram com os sistemas de ensino, dependem dos esforços isolados de militantes e professores comprometidos com a causa.

Diante do caráter atenuado das reformas, novos protestos e ações de confrontação são encarnados pelos próprios movimentos e atores coletivos, muitos deles inclusive integrantes das coalizões ou partidos que levaram os mencionados governos ao poder. Vendo suas bandeiras defraudadas, eles se repositionam no cenário político contestando e interpelando os outrora aliados. Antigas demandas são reescritas e cobram novos sentidos. Os processos de mobilização social abrigam novas complexidades.

3 ESTADO, MOVIMENTOS SOCIAIS E AÇÃO COLETIVA: A INTERLOCUÇÃO ENTRE DOIS CAMPOS DE ESTUDO

No capítulo anterior trabalhei na definição do meu objeto de estudo, com base nas principais discussões e debates teóricos em torno dos processos de reforma do Estado e configurações da mobilização social na América Latina. Elaborei uma série de hipóteses teóricas que norteiam as minhas reflexões e pretendem contribuir para o aprofundamento dos mencionados debates. Recuperei as propostas interpretativas e analíticas de alguns autores latino-americanos, ou autores que escrevem sobre a realidade da região. Utilizei algumas destas interpretações como base e outras como contraponto para a elaboração das afirmações teóricas esboçadas.

Todavia, considero relevante advertir neste ponto que a produção teórica latino-americana nestes campos tem tendido a centrar o foco na análise de conjunturas específicas, permanecendo fortemente ancorada na discussão política. Desta forma, não tem avançado ainda de forma significativa na construção de esquemas teóricos complexos que permitam abranger a complexidade dos fenômenos atuais na região.

Bringel e Ghon (2012) descrevem as tendências das interpretações contemporâneas sobre os movimentos sociais, destacando o aparecimento de análises provenientes de campos disciplinares que tradicionalmente não tinham se preocupado com a problemática. Disciplinas como Geografia e Relações Internacionais dialogam com as disciplinas que tradicionalmente trataram do estudo dos movimentos sociais (como a sociologia, a ciência política, a antropologia e a história) chamando especialmente a atenção para as dinâmicas espaciais e internacionais dos processos de mobilização contemporâneos. No caso latino-americano, os autores destacam como uma tendência marcante o surgimento de análises que reivindicam uma “descolonização do saber” e do poder. Estas abordagens reivindicam a necessidade de pensar o ativismo social mediante análises que adotem um ponto de vista autóctone chamando a atenção para as especificidades da região. Ideias como “pensamento fronteiriço” ou “sociologia das ausências e das emergências” caracterizam estes tipos de interpretações.

Para Bringel e Bohn existe atualmente uma redefinição do campo de pesquisa sobre a ação coletiva e os movimentos sociais, caracterizada pela pluralização dos

debates e das construções analíticas, que leva a uma abertura do campo de estudos considerando atores, temas e processos de caráter diverso. Pluralização esta, que alertam os autores, acarreta o risco de abandono da discussão teórica sobre os movimentos *per se*.

Certamente, a elaboração de esquemas interpretativos de caráter amplo não deve e nem pode deixar de lado a dimensão conjuntural. Contudo, acredito que a produção de teorias sociais que tenham a sua origem e fonte de inspiração na realidade latino-americana continua a ser uma tarefa pendente e de suprema relevância. Não pretendo encarar aqui tamanho desafio, desafio este que foge das minhas possibilidades e dos próprios objetivos do meu trabalho. No entanto, almejo assinalar algumas linhas de reflexão que permitam avançar nesta direção a partir da construção de um recorte analítico que pretende revelar os vínculos entre os atores coletivos e o Estado.

Para tal fim, tentarei neste capítulo recuperar certas discussões teóricas que, embora sustentadas nas realidades europeia e norte-americana, considero relevantes para nutrir a análise, procurando especificamente identificar e destacar os elementos destas que podem ser úteis para a observação da realidade latino-americana.

Pontuarei alguns dos principais debates de dois campos de estudo que, a meu ver, tem pontos de intersecção pouco analisados e precisam intensificar sua interlocução.

De um lado, as teorias dos movimentos sociais têm se dedicado a estudar, caracterizar e problematizar a ação política de grupos organizados da sociedade. Como argumentarei nas próximas páginas, adotando perspectivas mais ou menos sistêmicas, mais ou menos individualizantes, o foco destas análises está fortemente concentrado na ação dos movimentos, desatendendo por vezes as consequências desta.

Por sua parte, as teorias do Estado têm analisado de forma mais ou menos sistêmica as características e a ação estatal, suas funções, suas formas de organização, sua burocratização, olhando em alguns casos para seu vínculo com a sociedade como um todo, mas sem apreciar especificamente as consequências da mobilização e ação dos grupos e atores que intervêm nos campos político e social na estrutura e no funcionamento do Estado.

Primeiramente, dedicar-me-ei ao campo dos estudos sobre movimentos sociais, tentando salientar suas abrangências, seus limites, seus impactos e implicações políticas à luz dos fundamentos teóricos expostos nos capítulos anteriores. Discutirei especialmente as vertentes e paradigmas surgidos nos anos 60, visando achar ferramentas analíticas pertinentes para a análise dos processos estudados.

Seguidamente, abordarei alguns autores que trabalham sobre o Estado, atendendo principalmente para seus vínculos com a sociedade em geral e os atores coletivos em particular. Recuperarei a obra de dois clássicos do marxismo: Antonio Gramsci e Nicos Poulantzas, para tratar finalmente do esquema teórico analítico proposto por Michel Mann.

3.1 O estudo das dinâmicas da mobilização social

Quando se pensam as dinâmicas dos processos de mobilização social, diversas unidades são plausíveis de serem analisadas. A definição do objeto de estudo determina o tipo de abordagem a ser adotado, induzindo a ênfase de determinados aspectos da realidade em detrimento de outros. Podemos optar pelo estudo de um sujeito coletivo ou podemos centrar a análise numa ação de conflito. As unidades de análise utilizadas para a compreensão da mobilização social têm variado ao longo do tempo, originando paradigmas diversos que respondem, de certa forma, às transformações dos cenários políticos e às mutações societárias em termos mais gerais.

A compreensão dos processos de mobilização social e ação coletiva esteve originariamente associada ao campo da psicologia social. As perspectivas clássicas qualificavam a participação dos indivíduos em ações coletivas como comportamentos anômalos, produzidos por reações psicológicas adversas diante de determinadas situações de tensão social. Diversas vertentes podem ser identificadas no interior desta perspectiva. Algumas, associadas às teorias funcionalistas, atribuíam o processo de organização dos indivíduos em movimentos às transformações estruturais no sistema social e o conseqüente enfraquecimento dos órgãos de

controle²⁸. Outras tendências, vinculadas à matriz do interacionismo simbólico, enfatizaram a dimensão subjetiva da ação, em detrimento dos seus componentes políticos²⁹.

Embora elas apresentem matizes diversificados, podemos identificar um conjunto de elementos comuns. As instâncias de manifestação coletiva eram entendidas como expressões de caráter irracional e marginal, reações adversas diante das transformações sociais que aparecem como os principais motores da organização. Sentimentos de desconforto, frustração, medo e incerteza inspirariam a emergência de ações de caráter reativo que poderiam se expressar como manifestações espontâneas das massas ou como esboços de mobilização coletiva sustentados em formas de comunicação rudimentares. O contágio e o rumor aparecem como os canais essenciais para a articulação das ações coletivas cujo grau de institucionalização era quase inexistente ou permanecia oculto.

Mais adiante, um conjunto de estudos inspirados em elementos provenientes das mencionadas tendências encararam a análise das várias manifestações do comportamento coletivo. Segundo estas abordagens, o comportamento coletivo constitui uma manifestação de crenças e padrões normativos compartilhados (SMESLER, 1962, 1968; TURNER, 1969). Quando processos de crise ameaçam as normas e valores sociais de uso geral, as respostas que emergem em busca do restabelecimento da ordem se articulam em volta das crenças comuns, mobilizando energias coletivas. Nestas abordagens, os movimentos sociais se desmancham como ator específico e, conseqüentemente, como objeto de análise para constituir uma forma particular de comportamento.

De forma paralela, importantes contribuições para a conformação do campo de estudo dos movimentos sociais e a ação coletiva provém da perspectiva marxista. Os esforços teóricos inspirados nesta matriz interpretativa estiveram focados no movimento operário, expressão emblemática que encarnava um forte protagonismo

²⁸ Smesler aparece como um dos principais precursores desta tendência.

²⁹ Herbert Blumer, um dos precursores do interacionismo simbólico dedicou parte da sua obra à análise sobre a conformação dos movimentos sociais e suas dinâmicas de atuação centrando as suas conceptualizações nos componentes motivacionais implícitos nas interações dos sujeitos.

no cenário emancipatório³⁰. A clássica oposição burguesia-proletariado, empresários-empregados, capital-trabalho, consolidava-se como a essência do conflito em sociedades onde o trabalho tornava-se um elemento articulador da vida social. Nesse contexto, uma pluralidade de atores do campo popular intervinha ancorada numa matriz sindical, cuja presença era marcante.

As abordagens historiográficas sobre a conformação da classe operária constituem uma fonte essencial para o estudo dos processos de mobilização social. Porém, as restrições do objeto de análise obrigaram a iniciar esforços para ampliar e aprofundar instrumentos interpretativos que permitam analisar os processos de organização coletiva.

Na década de 1960, a multiplicação de ações de mobilização coletiva e a crescente intensificação do protesto social foram evidentes. Europa, Estados Unidos, mas também a América Latina, assistiram a emergência de manifestações de índole diversa. A efervescência popular esteve presente incitando inúmeros debates e reflexões teóricas. A profunda reconceptualização dos marcos analíticos tradicionalmente utilizados para o estudo das formas de manifestação coletiva tornou-se, neste contexto, indeferível.

Uma nova unidade de análise adquiriu importância. A ideia de Novos Movimentos Sociais veio para dar conta das expressões coletivas que começavam a se desenvolver por fora das margens definidas na antiga matriz sindical, iluminando temáticas reivindicativas e práticas de mobilização inovadoras orientadas a uma forma de interpelação que, abandonando o caráter classista da luta, incorporavam demandas particulares. O movimento feminista, o movimento negro, o movimento indigenista, organizações de paz e grupos ambientalistas constituíram alguns dos principais focos de atenção para a mencionada tendência. O chamado à diferença foi o denominador comum e surgiu com força no campo dos estudos sobre estes

³⁰ Autores como E. P. Thompson realizaram estudos historiográficos rigorosos destinados a identificar os processos de mobilização da classe operária. A riqueza descritiva sobre a natureza e os impactos nas ações empreendidas pelos incipientes grupos proporciona insumos interessantes para a análise dos processos de mobilização social.

processos. Observa-se neste período um descolamento da matriz sindical clássica para uma matriz de caráter mais ampla e heterogênea³¹.

As modalidades de interpretação inspiradas na mencionada revisão teórica adquiriram características sumamente diversas, embora evidenciando elementos comuns que permitiram a identificação de duas grandes correntes de pensamento. Cohen (1985) salientou o *paradigma da identidade* e o *paradigma da mobilização de recursos* como as grandes vertentes interpretativas no campo de estudo dos movimentos sociais e a ação coletiva.

Por sua parte, Klaus Eder (1993) identificou, junto com Eyerman e Jamison (1991), elementos de diferenciação entre as vertentes americanas e europeias que mostravam, respectivamente, posicionamentos interpretativos particulares. Segundo a classificação proposta pelos autores, o conjunto de abordagens europeias, próximas dos paradigmas historicistas, concebem os movimentos como novos atores históricos, portadores de projetos políticos. As variações entre as conceptualizações desta vertente radicam na positividade ou negatividade que as mesmas outorgam aos novos movimentos sociais. Por sua parte, continuam os autores, a vertente americana tem sido dominada pelo paradigma da mobilização de recursos. A ideia central é que os movimentos existem através de organizações que abrigam recursos humanos (membros) e materiais (dinheiro). As formas de organização se constituem, segundo Eder, no principal objeto de análise nesta perspectiva. Segundo o autor, a ideia ambígua de “ação histórica”, defendida pela vertente europeia, é substituída neste paradigma pela ideia de “ação organizada”. A vertente americana sustenta-se numa teoria racionalista sobre os ambientes de atuação para elucidar a emergência e existência da ação coletiva (EDER, 1993).

Diversas tentativas de articulação de ambas as vertentes foram ensaiadas. Cohen (1985) procurou combinar ambas perspectivas argumentando a complementaridade entre a mobilização de recursos e a geração de recursos. Esta última se refere aos movimentos como produtores de novas orientações culturais

³¹ Mais recentemente, categorias aglutinadoras tais como as de movimentos socioculturais, movimentos urbanos, movimentos territoriais somaram-se a estes novos atores.

compartilhadas. Klandermans (1988), por sua parte, propôs a ideia de mobilização do consenso para se referir a um processo de propagação presente no surgimento das ações coletivas, onde a motivação ao ato de muitos leva à ação de uns poucos. Julgando ambas interpretações insuficientes, Eder (1993) situou a análise dos processos de produção e reprodução dos atores coletivos em três níveis: *micro* (que identifique os fundamentos sociais que motivam a ação), *macro* (que incorpore a necessidade de geração de fontes e poder) e *meso* (que abranja as interpelações entre os anteriores níveis).

Nos anos 1990, o avanço das políticas neoliberais ocasionou o refluxo dos movimentos sociais mais tradicionais, diante da ineficácia dos formatos de ação classicamente utilizados. As antigas formas de luta, tais como a greve e a mobilização, começaram a esgotar seus impactos, e novas modalidades e expressões de reivindicação tiveram origem. Nesta conjuntura, as categorias de análise até então utilizadas mostraram a incapacidade de incorporar os matizes que apresenta o campo da mobilização social. A construção de novos paradigmas analíticos resultou, assim, uma tarefa iniludível. Como vimos no capítulo anterior, alguns autores – muitos destes latino-americanos – realizaram categorizações neste sentido.

A necessidade de redefinição teórico-analítica tornou-se ainda mais urgente recentemente, com a proliferação dos já mencionados governos progressistas. A incorporação de forças populares e dos próprios movimentos sociais no Estado, bem como a ampliação das instâncias de participação coletiva, apresentam novas configurações, novos problemas e requerem, também, novas análises e explicações. A esta tarefa me dedicarei mais adiante neste trabalho.

Por enquanto, sintetizarei nas próximas páginas os aportes dos principais autores representantes dos mencionados paradigmas interpretativos da identidade e da ação estratégica ou mobilização de recursos.

3.2 O paradigma da ação estratégica

O mencionado paradigma da ação estratégica está associado à escola da mobilização de recursos, de forte influência na sociologia norte-americana nos anos

1960. Diante da multiplicação das formas de expressão popular que revelavam organicidade no estabelecimento de metas, objetivos e estratégias, a vertente propôs um modelo de interpretação baseado na identificação dos aspectos racionais contidos na vinculação entre meios e fins. A mobilização social passou a ser entendida como um conjunto de ações coletivas orientadas a fins racionais, segundo os interesses de um determinado grupo social. A proposta teórica envolve um modelo orientado à análise do conflito e à luta pelo poder. A revelação das potencialidades criativas da ação coletiva, incluindo seus conteúdos, suas modalidades e suas formas de manifestação, são um componente essencial na construção das tramas de inteligibilidade para o estudo dos processos de mobilização social.

O paradigma da ação estratégica incorporou mudanças significativas às teorias da mobilização de recursos, chamando a atenção para as dimensões contextuais. Enfatizou a racionalidade dos atores, salientando a capacidade organizativa dos sujeitos e destacando a dimensão política da mobilização. A racionalidade estratégica tornou-se uma ferramenta analítica fundamental, aproximando a vertente às teorias da eleição racional (Rational Choice Theories), em seu auge no âmbito da academia americana. Com o objeto de realçar o caráter público da ação, a natureza contenciosa e a inspiração políticas das ações de mobilização, esta vertente teórica enfatizou as noções de *ação coletiva*, *ação contenciosa* e *protesto social*³².

Nesta perspectiva teórica os vínculos que os grupos e atores coletivos estabelecem com o contexto no qual estes se constituem e exercem suas ações adquirem uma ênfase preponderante. O ambiente constitui o marco de estruturação externa que determina as possibilidades da ação coletiva. As relações dos

³² Enraizada na ideia de ação contenciosa, a noção de *protesto* surgiu nas discussões de alguns países latino-americanos, particularmente na Argentina, para se referir ao tipo de expressões que, manifestando um determinado grau de efervescência, imprimem um caráter direto e disruptor à ação coletiva. Desde meados dos anos 90, a ideia tem se revestido de novos registros e começou a designar àquelas ações contenciosas que tem uma certa visibilidade pública e expressam demandas ao Estado. Focando a análise nas expressões ou manifestações da mobilização, a ideia de protesto enfatiza a natureza fragmentária destas, dificultando a identificação de elementos aglutinantes que, traçando laços entre os diversos atores que compõem o campo popular permitam avançar no fortalecimento de ações coletivas. Deste modo, salienta o caráter reativo da mobilização, menosprezando os componentes instituintes nela inscritos. Por outra parte, cabe mencionar que o termo *protesto social* é utilizado de forma indiscriminada pela mídia. A vulgarização da noção tem gerado numerosas objeções, inclusive por parte dos próprios atores sociais envolvidos.

movimentos coletivos com o meio externo são um componente essencial na sua constituição como agentes políticos.

Considero este aspecto de vital importância para a análise das ações coletivas, dado que incorpora a consideração de fatores situacionais que permitem abranger a complexidade das mesmas. Porém, ele abriga o risco de sugerir interpretações que atribuam um caráter passivo à ação dos coletivos sociais, desatendendo seus potenciais criativos. Por outro lado, o caráter instrumentalista da ação política supõe uma concepção limitada da capacidade reflexiva dos atores. Restrita aos seus aspectos racionais e teóricos, a racionalidade instrumental menospreza as formas complexas de pensamento prático que envolvem aspectos do mundo simbólico, crenças, valores e elementos afetivos³³.

Para além dos seus riscos e fraquezas, esta proposta interpretativa resulta uma ferramenta analítica, hoje dominante, e proporciona um arcabouço para a discussão. Sintetizarei a seguir alguns elementos analíticos de seus principais representantes.

Charles Tilly define a existência da *ação popular coletiva* quando um conjunto de pessoas que partilham um interesse ou desejo comum se agrupam para atuar em função destes, construindo aspirações coletivas. Trazendo uma abordagem histórica focada nas principais cidades europeias do século XVIII, o autor realizou um estudo das denominadas ações contenciosas, ocasiões nas quais pessoas reunidas manifestam suas demandas através de declarações, mobilizações, petições e outras diversas expressões simbólicas. A análise das dinâmicas urbanas, em particulares geografias e estruturas sociais, permitiu a Tilly identificar relações entre os protestos ou ações contenciosas e as formas em que os atores cotidianamente manifestam seus interesses, enfatizando o modo em que as ditas particularidades contextuais modelam o caráter da ação popular coletiva.

O autor propõe a ideia de *repertórios da ação* para se referir ao conjunto de ferramentas e os significados que um determinado grupo utiliza na manifestação das

³³ Domingues (2004), por exemplo, identifica três dimensões no exercício da reflexividade: uma primeira dimensão de caráter não identitário; uma segunda que envolve modalidades complexas de pensamento prático (incluindo aspectos afetivos, crenças e valores na ordenação do mundo simbólico); e uma terceira dimensão de tipo racionalizante (DOMINGUES, 2004, p. 101-102).

suas demandas. Trata-se de um componente estrutural e cultural que norteia o curso das ações coletivas, combinando as ferramentas contidas no *saber fazer* do grupo, nas formas culturais e nas expectativas da população (TILLY, 1981). Os repertórios constituem a base da interação social, determinando um conjunto de normas que orientam a ação. Seu grau de organicidade os torna estruturas de caráter permanente, cujas transformações requerem alterações profundas de caráter sistêmico que envolvem aspectos políticos, econômicos e sociais. Para Tilly, a configuração dos processos de mobilização social deve ser olhada através dos repertórios da ação.

Ao examinar o desenvolvimento e a evolução dos repertórios de significados envolvidos na ação coletiva, o autor especificou a relação entre as transformações sociais de caráter mais amplo e estrutural e as principais manifestações coletivas ocorridas na Europa do século XVIII. Na descrição dos acontecimentos específicos, o autor caracteriza a disseminação de simbologias dramáticas envolvidas nos rituais populares e comunitários. Define as ações coletivas como formas culturais e destaca o papel central da expressividade na ação popular coletiva. Vocabulários, símbolos e gestos comuns, articulados através de códigos de aprovação e desaprovação, compõem representações ou performances multitudinárias (TILLY, 1981).

As formas de ação coletiva, argumenta Tilly, repousam numa série de pressupostos e condicionamentos básicos. Em primeiro lugar, supõem que as pessoas ordinárias agrupam-se em órgãos mais ou menos corporativos (comunidades, agrupações religiosas, grupos de trabalhadores, etc.) para exercer seus direitos coletivos. Supõem, ainda, que as leis são desenhadas para proteger os mencionados direitos e que as autoridades estão dispostas a respeitar e garantir o respeito à lei. Por último, pressupõem que os homens escolhidos para serem os porta-vozes de um grupo corporativo têm o direito e a obrigação de realizar manifestações públicas sobre suas lutas e demandas (TILLY, 1981).

Tilly apresenta um interessante paradoxo que pode resultar útil aos fins da nossa análise posterior. As demandas de soberania popular, de um lado, ameaçavam com profundas alterações do sistema ao tempo que, do outro lado, as formas de ação coletiva, através das suas expressões e manifestações, assumiam a existência e vigência deste. Como defenderei mais adiante neste trabalho, a coexistência entre práticas de ação popular e demandas ou pressupostos contraditórios é uma realidade

frequente nos dias de hoje e constitui um dos principais problemas a ser enfrentado pelos movimentos e atores coletivos.

Dando continuidade ao argumento do autor, vale destacar que para identificar os significados da ação coletiva num determinado contexto histórico, resulta necessário analisar, de forma minuciosa, a vida cotidiana das cidades e das suas estruturas subjacentes. Vale dizer que o caráter da ação coletiva reflete o das próprias cidades e suas dinâmicas. Contextos sociais, políticos e econômicos determinados favorecem a construção de formas de organização e repertórios de ação coletiva determinados.

Tilly observa, ainda, que as transformações nas formas de ação coletiva dependem, em certa medida, de flutuações nas estruturas de interesses, de oportunidades e organizativas vinculadas a transformações mais amplas de caráter estatal e societário. Deste modo, teriam sido as transformações no Estado capitalista moderno e suas dramáticas consequências as responsáveis pela alteração das formas coletivas de manifestação ao longo do tempo (TILLY, 1981). Esta afirmação abriga o risco, anteriormente advertido, sobre a possível alusão a uma certa passividade dos atores sociais. Mas, por outro lado, abre uma brecha sumamente interessante para incursionar nos encontros e mútuas influências que grupos sociais organizados e Estado exercem entre si.

A análise dos repertórios de ação coletiva, se considerados em estreita vinculação com as dinâmicas próprias dos contextos históricos nos quais estes se manifestam, constitui uma ferramenta teórica fundamental para o estudo das formas de protesto e manifestação coletiva atuais. Entretanto, atrevo-me a afirmar que, para uma abordagem crítica da complexidade destes processos, a descrição das modalidades e estratégias de ação levadas adiante por grupos e movimentos sociais, em demanda do cumprimento dos seus interesses coletivos, não é suficiente. Resulta necessário, portanto, identificar os componentes simbólicos que subjazem a estas manifestações populares coletivas e, aprofundando ainda mais a análise, indagar sobre as relações que estes tipos de manifestação simbólica estabelecem com as dinâmicas cotidianas dos espaços e contextos políticos, econômicos e sociais dos quais os mencionados processos fazem parte. Tal como farei neste trabalho, resulta necessário incorporar à análise a vinculação que os atores coletivos estabelecem com o Estado.

Dando continuidade à perspectiva teórica proposta por Tilly, e visando amplificar seus limites, Sydney Tarrow identifica a emergência de movimentos sociais com a constituição de desafios coletivos encarados por indivíduos que partilham propósitos comuns e vínculos solidários em contraposição a um grupo adversário. O autor subordina o surgimento dos movimentos à existência de determinadas condições e oportunidades políticas necessárias para a articulação da ação contenciosa, ato irreduzível que subjaz a todo movimento ou revolução social (TARROW, 1994, p. 2-3).

O registro da dimensão histórica da ação coletiva aparece como um componente significativo nessa perspectiva teórica, que destaca a importância dos aspectos empíricos, conjunturais e situacionais para a análise dos processos de mobilização social. A influência da estrutura de oportunidades políticas no surgimento e na consolidação dos movimentos e ações coletivas evidencia esta preponderância. Também, a ênfase outorgada ao estabelecimento de metas coletivas e propósitos comuns, bem como ao reconhecimento de interesses compartilhados que conduzem à consolidação da solidariedade coletiva. Trata-se de uma proposta argumentativa baseada na análise das ações e estratégias orientadas afins, em que alguns matizes utilitaristas estão presentes. A preocupação que inspira a obra do autor reside na busca do motivo e o modo pelo qual populações autônomas, desorganizadas e dispersas se articulam e coordenam entre si para levar adiante uma ação comum. As condições necessárias para a emergência do que o autor denomina *poder em movimento*, as dinâmicas que adota a mobilização social, bem como os resultados, produtos e impactos das ações coletivas, são eixos nodais de análise.

Um dos principais argumentos do autor afirma que a organização de indivíduos em movimentos responde à concretização de uma oportunidade política determinada e gera mudanças na estrutura de oportunidades que propiciam, por sua vez, o surgimento de novos movimentos e formas de organização social. Tarrow define como *estrutura de oportunidades políticas* aquelas dimensões do âmbito político que encorajam ou desencorajam o exercício de uma ação coletiva. A ideia retrata fundamentalmente aqueles componentes externos ao grupo que podem resultar vantajosos ou inconvenientes para a articulação das ações. A estrutura de oportunidades políticas revela potenciais aliados e coloca em evidência a vulnerabilidade das elites e autoridades adversárias. Nesse sentido, configura-se

como uma fronteira para a ação de grupos e movimentos. A abertura no acesso aos espaços de poder é viabilizada por um conjunto de dimensões que provocam alterações radicais na estrutura de oportunidades políticas. Algumas das dimensões apontadas pelo autor são: a liberalização do sistema político que permita a ampliação dos espaços de participação e incidência dos atores sociais nas políticas públicas; possíveis reconfigurações no interior do sistema ou o deslocamento dos setores governistas; a aparição de aliados estratégicos no nível das instituições políticas; rachaduras produzidas dos setores da elite; o enfraquecimento do poder repressivo do Estado (TARROW, 1994, p. 17- 18).

Uma vez que as oportunidades políticas são concretizadas, a ação coletiva se coordena e dissemina graças à interação entre grupos. A existência de redes sociais e instituições que garantem o sustento da ação através da articulação de estratégias para a realização de determinados fins identificados, como comuns, adquirem neste sentido uma significação predominante. As denominadas *estruturas de mobilização* (TARROW, 1994, p. 21) possibilitam a transformação das ações coletivas episódicas em movimentos sociais. As dinâmicas da mobilização são condicionadas por um conjunto de fatores internos e externos que condicionam sua continuidade. Neste sentido, o papel das transformações sociais e avanços tecnológicos decorrentes em inovações no âmbito da comunicação é fundamental não apenas para a articulação das ações de mobilização, mas também para a difusão das demandas reivindicativas.

Para Tarrow, a afirmação de uma ação coletiva ou um movimento social envolve necessariamente a atribuição de fontes de poder a atores sobre os quais o grupo não tem controle. A abertura e ampliação do poder definem um espectro potencial de expansão que pode favorecer uma dispersão das ações, bem como o surgimento de facções adversárias, podendo desencadear a destruição do movimento. Por outra parte, a mesma estrutura de oportunidades políticas que permitiu seu surgimento pode ter favorecido ainda o surgimento de outros movimentos que bem podem ser parceiros ou adversários. Como vimos, ainda, o sucesso e a expansão da ação coletiva provocam transformações na estrutura de oportunidades políticas favorecendo reações de outros grupos e do Estado. Deste modo, o triunfo ou fracasso dos movimentos sociais se baseia numa conjunção de forças externas que extrapolam os limites do seu controle (TARROW, 1994, p. 23-24).

Como argumenta o autor, a expansão dos protestos cria as condições e oportunidades para o surgimento de novas elites e grupos opositores. O estabelecimento de alianças e a articulação de ações estratégicas entre grupos de interesses contraditórios acompanha o alcance de resultados na esfera política, onde as respostas do Estado combinam repressão e reforma. Na sua fase mais exacerbada, os *ciclos de protesto* propiciam a emergência dos movimentos revolucionários. Diferentemente das ações coletivas ou dos movimentos de protesto, as revoluções envolvem a instalação de novos focos de soberania no contexto dos processos de luta pela conquista do poder. As ações coletivas que se desenvolvem nos processos revolucionários provoca a participação de outros grupos, assentando as bases para a consolidação de forças e movimentos políticos que favorecem a construção de novas redes institucionais (TARROW, 1994, p. 24-25).

A noção de estrutura de oportunidades políticas proporciona um espaço teórico rico para pensar e analisar os vínculos entre os atores sociais e o Estado, na medida em que as ações coletivas estão imersas numa trama de oportunidades e condicionamentos políticos que envolvem uma multiplicidade de forças numa rede de interesses e ações, trazendo desta forma para a cena o Estado. Os resultados do protesto não são portanto considerados de forma unidirecional. Porém, assumo que na proposta teórica de Tarrow os mencionados vínculos não são suficientemente trabalhados. A ideia de estrutura de oportunidades políticas enfatiza a consideração dos múltiplos grupos, ações e interesses envolvidos nas ações coletivas, em que a identificação dos repertórios da ação coletiva das redes sociais, nas quais as mesmas se desenvolvem e dos esquemas culturais em torno dos quais se articulam, são pontos centrais da análise.

3.3 A matriz identitária

Na década de 1980, um grupo de autores europeus pronunciaram-se em favor de uma redefinição dos parâmetros tradicionalmente utilizados para o estudo dos movimentos sociais. Contrapondo-se às visões marxistas clássicas, os denominados paradigmas da identidade (COHEN, 1985) que correspondem à já mencionada

vertente europeia (EDER, 1993), procuraram descentrar o foco da análise dos conflitos de classe, abandonando também o Estado como âmbito central nos processos de luta protagonizados por grupos sociais mobilizados. Priorizando a noção de conflito e estabelecendo níveis diferenciados de ação, este paradigma coloca o problema da identidade coletiva como o foco primordial. Algumas das preocupações centrais que inspiram o desenvolvimento desta corrente de pensamento são: a emergência de práticas contestatórias no interior da sociedade civil como consequência das transformações societárias; a consequente construção de identidades coletivas; os significados da participação social; as relações e formas de sociabilidade internas; e as características dos processos decisórios.

Alain Touraine foi um dos principais precursores desta vertente. Ele apelou à necessidade de substituir as concepções tradicionais sobre a vida social, organizadas em torno de conceitos tais como sociedade, evolução e papéis sociais, por novas perspectivas teóricas onde as ideias de movimentos sociais e sujeitos adquiram um papel central. De forma crítica, o autor caracteriza a sociologia clássica, nas suas diversas vertentes, como uma ideologia própria da modernidade, em que a centralidade da evolução histórica, a identificação do sistema social com o Estado e as instituições, o peso outorgado aos processos de socialização e a preocupação em identificar as posições que os atores ocupam no sistema social, contribuem para a consolidação de visões estáticas e esquemas teóricos fechados que deixam pouco espaço para o desenvolvimento da ideia de ação social (TOURAINÉ, 1984).

Diante do que o autor diagnostica como uma decomposição dos sistemas clássicos de análise, dada pela acelerada transformação das pautas culturais, económicas, políticas e sociais, propõe uma *sociologia da ação* que permita dar conta de sistemas humanos abertos, onde sujeitos são capazes de produzir e transformar seus próprios fins dada a capacidade de atuar por si mesmos (TOURAINÉ, 1984, p. 13-17). A sociologia da ação constitui uma proposta teórica na qual as ideias de *ação social*, *sistemas de ação* e *movimentos sociais* se articulam para dar origem a uma representação sobre a vida social fundada nas noções de cultura e historicidade. As formas de produção social emanam dos próprios sujeitos que, através da geração de modelos culturais e formas de historicidade, propiciam uma sorte de movimento de libertação da criatividade humana. O princípio de unidade das sociedades humanas está dado nesta concepção por sua capacidade de atuar sobre si mesmas, pondo em

jogo um conjunto de recursos e modelos culturais permanentemente construídos e transformados por diversos atores sociais que negociam sua definição e disputam seu controle, definindo ainda as pautas que regem a organização social. Nesse sentido, a vida social é concretizada pela ação autoprodutiva e autotransformadora dos sujeitos e constitui o campo de geração e manifestação da historicidade, produto de conflitos sociais e fundada na consciência dos sujeitos (TOURAINÉ, 1984, p. 84-96). Precisamente, a apelação à ideia de *identidade* refere a uma força infra-social natural, em oposição à imposição externa de determinados papéis sociais. Na sua construção reside, para Touraine, a origem dos movimentos sociais.

As situações sociais configuram-se nessa perspectiva como o resultado das lutas entre diversos movimentos e atores pelo controle dos modelos culturais e a historicidade (TOURAINÉ, 1984, p. 142-148). Em oposição uns aos outros e estabelecendo relações de conflito e dominação, os movimentos sociais lutam pela gestão social da cultura e das atividades que dela decorrem. O conflito aparece como um componente central através do qual um campo de historicidade, conformado por um conjunto de modelos culturais em disputa, é plasmado em um sistema de relações sociais ³⁴.

No esquema teórico proposto por Touraine, a noção de classe social – que remete aos olhos do autor a uma série de categorias ou situações sociais e dificulta a aproximação a uma visão dinâmica do conflito social –, é substituída pela ideia de *movimento social*, que vem representar uma ação socialmente conflitiva e culturalmente orientada, exercida por um grupo social definido por sua condição dependente em relação às formas de apropriação da historicidade, dos modelos culturais, da consciência e da moralidade (TOURAINÉ, 1984, p. 102-152). Minorizando o papel do Estado e as instituições nos processos de organização social,

³⁴ Jeffrey Alexander identifica em Touraine o surgimento de uma nova forma de historicismo, que ressalta a contingência e a reflexividade radical. Considera sua proposta teórica uma interpretação cultural dos movimentos sociais, que enfatiza a disputa no plano normativo gerador de consenso como elemento central para explicar os processos de reprodução social e a viabilização de mudanças nos padrões sociais vigentes. O autor qualifica a proposta de Touraine como uma teoria antissocietária, centrada no ator.

o autor destaca o caráter transnacional dos movimentos sociais e estabelece a impossibilidade de articular ações em nível nacional.

Interessante destacar as considerações de Touraine sobre a configuração dos novos conflitos e atores sociais. No diagnóstico proposto pelo autor, o advento do que ele denomina *sociedade programada ou pós-industrial* trouxe consigo o surgimento de novos padrões de organização das formas de conflito social e, conseqüentemente, novos protagonistas. O acesso ou não ao conhecimento e ao controle da informação configura-se para Touraine como a linha divisória do conflito. Com o fim da sociedade industrial, novos valores e concepções são disputados pelos movimentos. Como haveria de se esperar, o autor outorga uma importante relevância aos movimentos socioculturais e aos movimentos sócio-históricos nos processos de transformação social.

Fundada nesses princípios, a *sociologia da ação* procura identificar as diversas significações sociais implicadas nas orientações culturais e movimentos sociais em conflito. Trata-se de um método de intervenção sociológica que indaga sobre a produção de situações históricas por parte dos atores. Novamente destaco a marcante ausência do Estado na proposta analítica.

Situado no mesmo paradigma, embora propondo um tipo de abordagem diferente, Melucci propõe centrar a análise dos movimentos sociais na ideia da *identidade coletiva*, que supõe a construção interativa das orientações, o campo de oportunidades e as coações nas quais estão circunscritas as ações de indivíduos e grupos. A identidade coletiva é construída pela complexa trama de negociações estabelecidas entre os membros que compõem um grupo social e as relações que o coletivo estabelece com as outras facções sociais que compõem o sistema político e social. Ela aparece como o resultado de uma série de complexos intercâmbios, negociações, decisões e conflitos entre os atores (MELUCCI, 1996, p. 4).

No esquema teórico proposto, as mencionadas orientações compartilhadas definem os sistemas de ação que subjazem aos movimentos sociais; e o conjunto de oportunidades e restrições objetivas que provêm dos vínculos com o exterior (competidores, aliados, adversários e, inclusive as respostas vindas do sistema político) estabelecem os limites e possibilidades das suas configurações, transformações e alcances. A dimensão simbólica adquire um papel preponderante em relação aos interesses corporativos. Os grupos e movimentos se definem na luta

pela redefinição dos universos simbólicos e normativos dos quais formam parte. A disputa pela consolidação de *amarras simbólicas e culturais* revela a contraposição de significados diversos com relação à orientação da ação social (MELUCCI, 1985, p. 791).

Os movimentos sociais contemporâneos adquirem, para o autor, a forma de redes solidárias articuladas em torno de significados culturais fortes que os distinguem dos atores políticos tradicionais e organizações formais próximas (MELUCCI, 1996, p. 4). Estão representados por formas múltiplas e variadas de ação coletiva, sistemas conformados por complexas tramas que se inserem nos diversos níveis da ação social de forma simultânea.

À luz do diagnóstico do autor, nas sociedades complexas, os conflitos sociais tenderam progressivamente a se deslocar dos tradicionais âmbitos da contenda política (tais como a classe), para o terreno cultural. Os signos tornam-se intercambiáveis e o poder opera através das linguagens e códigos que organizam os fluxos de informação. A ação política parece ter sido aos poucos substituída por interpelações de ordem cultural que envolvem o questionamento à linguagem dominante e aos códigos de organização da informação e das práticas sociais. Operando por fora dos marcos definidos pelo sistema político, as ações impulsionadas por movimentos sociais assumem uma crescente autonomia. Estas aparecem cada vez mais intimamente vinculadas à vida cotidiana dos sujeitos e voltadas para o âmbito da experiência individual, na medida em que envolvem definições de ordem afetiva, simbólica e biológica nas suas relações com o tempo, o espaço e o outro (MELUCCI, 1996, p. 9).

Reconheço que os movimentos sociais e a ação coletiva constituem fenômenos muito complexos, heterogêneos e fragmentados em cujo seio abrigam uma multiplicidade de significados, formas de ação e modelos organizacionais diversos. Nesse sentido, as características dos processos de mobilização, as formas organizacionais, os modelos de liderança e as estratégias comunicativas representam níveis de análise significativos para a reconstrução dos sistemas de ação que sobejassem aos movimentos sociais e atores coletivos. Dada a sua especificidade conceitual, a proposta argumentativa de Melucci pode ser útil para análise das dinâmicas que descansam no interior dos grupos e movimentos sociais.

No paradigma de análise descrito, a potencialidade humana se sobrepõe aos condicionamentos externos quando nos referimos ao papel da ação criativa dos sujeitos e dos determinantes socioeconômicos nos processos de estruturação social. Este aspecto pode resultar positivo para avançar em caracterizações analíticas sobre as dinâmicas da mobilização social. A conformação de estruturas de mobilização em rede, a identificação de novos formatos de organização coletiva, a análise dos seus sentidos, manifestações e formas de funcionamento e organização internas são alguns dos aspectos que poderiam ser enxergados através deste prisma interpretativo.

No entanto, defendo, a desconsideração das dimensões materiais na análise das dinâmicas sociais e, particularmente, dos processos de mobilização social que acarreta implicações tanto teóricas quanto práticas, do meu ponto de vista, indesejáveis. Nesse sentido, a afirmação do caráter autoprodutivo ou autotransformador dos sujeitos pode nos conduzir tanto a aspirações ideais sobre as potencialidades emancipatórias dos atores sociais, quanto a argumentações que legitimem a supremacia de uns sobre outros.

3.4 O novo paradigma político dos movimentos sociais

Para aprofundar as reflexões que orientam minha argumentação, exporei de forma sintética algumas das considerações propostas por Claus Offe sobre as transformações nas características dos processos de organização e participação política. Ao se referir à configuração dos vínculos entre os atores da sociedade civil e o Estado, Offe identifica a progressiva junção entre as esferas dos assuntos e comportamentos “políticos” e “privados”. Para o autor, o mencionado desmanche se observa particularmente nos seguintes aspectos: a expansão das ideologias participativas que favorecem a apropriação do repertório de direitos democráticos por parte da população; a multiplicação das formas não institucionais de participação política; e a concentração dos conflitos políticos nas questões religiosas, morais e econômicas, tradicionalmente circunscritas ao âmbito privado (OFFE, 1998, p. 164).

Segundo o diagnóstico proposto pelo autor, o aumento e a amplificação dos canais de comunicação entre os atores sociais e o Estado coincide com o questionamento sobre seus alcances efetivos enquanto instâncias de interação política que provocam uma série de respostas cuja manifestação ocorre fora dos limites institucionais definidos pela esfera do Estado.

Ações de protesto e manifestação protagonizadas pelos “*novos movimentos sociais*”³⁵, tal como definidos pelo autor, originam-se na rejeição à ineficácia das formas institucionais de participação social, circunscritas aos canais institucionais de representação burocrática. Ilustrarei este tipo de processos mais adiante no meu trabalho.

Surge desta forma o que Offe qualifica como um *novo “paradigma da política”* que extrapola os limites conceituais definidos pela teoria política liberal. A dicotomia público/privado torna-se irrelevante para explicar a atuação dos novos movimentos. Para o autor, estes exercem sua ação num espaço da *política não institucional* que excede os limites do Estado e da democracia liberal. A esfera de ação política desloca-se assim ao seio da sociedade civil e aparece como uma instância de contestação das práticas institucionais tanto privadas quanto públicas (OFFE, 1988, p. 168-185).

Offe pretende criar um marco interpretativo para o acionar dos atores e movimentos sociais. Nessa tentativa, define como política toda atitude que traga consigo a pretensão explícita de alcançar um reconhecimento sobre a legitimidade dos seus meios, bem como a ascensão por parte da comunidade ampla dos seus objetivos propostos. Neste sentido, são politicamente relevantes aqueles movimentos que pretendem ser reconhecidos enquanto atores políticos e cujos objetivos têm efeitos que afetam o conjunto da sociedade.

³⁵ Os debates em torno dos alcances, os limites e a pertinência da categoria de Novos Movimentos Sociais para a análise das ações coletivas foram intensos. Diversos autores se pronunciaram a favor ou contra a mencionada conceptualização, manifestando argumentações fundamentalmente vinculadas ao caráter inovador ou tradicional das manifestações, muitas vezes desconsiderando questões de caráter substantivo sobre as expressões contemporâneas do conflito social no campo popular. Não é a minha intenção neste trabalho realizar uma síntese dos mencionados debates e nem mergulhar na contenda.

O autor define um conjunto de características comuns aos novos movimentos sociais referidas a seus conteúdos, valores, modalidades de atuação e atores envolvidos. Interessa aqui referir-nos particularmente a dois desses aspectos. Segundo Offe, os novos movimentos sociais podem ser identificados pelo caráter informal e descontínuo de sua conformação enquanto coletivos sociais e em suas formas internas de organização. A ausência de elementos de diferenciação (tanto no interior do grupo quanto em relação ao resto da sociedade) evidencia estruturas igualitárias e desarticuladas em que o papel dos líderes formais e dos demais membros da organização tendem a se diluir. Por sua parte, os modos de atuação diante do meio externo caracterizam-se pela recorrente presença física de grandes contingentes e a preeminência de lógicas gramaticais negativas amplas que evidenciam o caráter *ad hoc* e esporádico da conformação desses movimentos.

O autor reconhece nos processos de autoidentificação dos atores coletivos uma marcante irrelevância, ao menos em termos explícitos, de referentes vinculados aos códigos socioeconômicos e políticos. O gênero, a identidade étnica, a identificação sexual, a língua, a idade, aparecem hoje como elementos referenciais para a articulação das ações coletivas, acima de componentes socioeconômicos tais como a classe social. Estes últimos, no meu entender, continuam a ser fatores determinantes dos processos de organização coletiva. A nova estruturação da ação política corresponde à uma configuração social caracterizada pela mobilidade dos indivíduos em relação ao pertencimento a coletividades efêmeras enquanto focos orientadores de referência e caracterizadas pela forte tendência à indiferenciação. A ausência de laços que vinculem os indivíduos com coletividades permanentes promove a configuração de um cenário no qual o pertencimento a um ou vários coletivos torna-se esporádico e intermitente.

Apesar do mencionando afastamento dos códigos classificatórios sustentados em elementos socioeconômicos, Offe reconhece o enraizamento desses novos movimentos nos setores médios, sugerindo a influência de uma série de determinantes estruturais nos processos de identificação com as práticas impulsionadas pelos representantes da *nova política*. O autor refere-se também a presença de *grupos periféricos* ou *desmercantilizados*, não inseridos no mercado de trabalho, pontuando as diferenças entre a nova configuração do conflito político e social e o tradicional conflito de classe. Segundo o autor, o novo formato estaria

representado por uma aliança social conformada por representantes de diversos grupos e estratos, cujas demandas e reivindicações não se associam às necessidades específicas de uma classe, mas adquirem sentidos mais amplos (OFFE, 1988, p. 196-197).

Como já tenho argumentado anteriormente, considero que as demandas atuais, heterogêneas e diversificadas, ainda trazem consigo aspectos socioeconômicos articulados a reivindicações de outro caráter. Embora a ideia de classe, tal como trabalhada na perspectiva marxista clássica deva ser repensada e adaptada às novas realidades econômicas, políticas e sociais, ela continua a ser um elemento teórico e prático estruturante a ser considerado na análise dos fenômenos sociais.

Um ponto importante a ser destacado para dar continuidade ao meu raciocínio radica na análise dos impactos das ações empreendidas pelos novos movimentos sociais. Offe alerta sobre as dificuldades implícitas em qualquer tentativa de medição dos resultados das ações de protesto desenvolvidas por fora dos canais tradicionais. O escasso grau de institucionalização dessas ações, seu caráter heterônimo, informal e espontâneo, bem como a inexistência de procedimentos internos de avaliação, assume, obstaculiza a caracterização das formas de desenvolvimento e dos impactos das forças políticas extra-institucionais.

Porém, o autor define uma série de determinantes para analisar o potencial impacto dos novos movimentos sociais, dos quais quero mencionar apenas dois. Em primeiro lugar, a informalidade se apresenta como uma debilidade para garantir a continuidade das ações coletivas. Na medida em que as mesmas estão submetidas à configuração de determinadas condições no entorno social que propiciem o impulso da mobilização, sua durabilidade aparece como contingente. Em segundo lugar, o autor analisa o êxito das ações coletivas em função das respostas que provêm dos setores políticos governantes. Logros substantivos que envolvem decisões adotadas pelas elites dominantes em relação às demandas levantadas pelo movimento; alterações de caráter processual nos formatos decisórios que envolvem uma ampliação da participação social; e logros que envolvem o reconhecimento dos atores coletivos por parte da comunidade política constituem, para Offe, algumas expressões do êxito das ações coletivas. Finalmente, o autor estabelece que a consolidação das forças que representam o novo paradigma político depende da capacidade para lidar

com as inconsistências internas produto da confrontação dos diversos setores sociais envolvidos (OFFE, 1988, p. 220- 228).

Em virtude das considerações sobre os potenciais impactos das ações coletivas, afirmo que as possibilidades de sobrevivência e continuidade dos movimentos sociais dependem da capacidade dos mesmos para alcançar determinados graus de institucionalização e formalização das suas ações. Ainda, das conquistas alcançadas no âmbito político institucional, tanto no que se refere à concreção de medidas congruentes com os projetos e reivindicações manifestadas, quanto a seu reconhecimento enquanto ator coletivo participante da comunidade política. A definição de objetivos que respondam a interesses comuns em termos socioeconômicos aparece como uma condição essencial para a consolidação de novas forças políticas. Nesse sentido vale questionar em que medida é possível pensar a articulação de atores políticos coletivos cujos elementos identificatórios se configuram para além dos seus interesses de classe.

Independentemente da concordância ou discordância com o diagnóstico e a caracterização sugeridos por Offe, certamente circunscritos à realidade europeia e, portanto, inadequados para analisar os processos latino-americanos, reconheço que sua proposta interpretativa traz questões centrais na hora de pensar as dinâmicas de ação coletiva. A caracterização sobre as formas de atuação experimentadas pelos movimentos sociais, bem como as considerações sobre seus formatos organizacionais, alertam sobre alguns aspectos que, no meu entender, resultam críticos para a consolidação de forças políticas contra-hegemônicas.

O problema da institucionalização dos movimentos sociais e a organicidade das ações reivindicativas resulta chave para pensar estratégias de luta voltadas para a promoção de movimentos emancipatórios. Por outro lado, como defendo neste trabalho, a análise da dimensão política da ação coletiva resulta um componente medular para a reflexão, na medida em que nos leva a indagar sobre os tipos de articulação entre os atores coletivos e o Estado. Finalmente, considero que a identificação da composição social dos movimentos sociais e atores coletivos aparece como uma questão central para a análise destes processos em virtude de destacar as dimensões estruturais que a eles sobejassem.

3.5 Apontando ferramentas teóricas

Expus até aqui algumas das principais orientações teóricas vinculadas à análise dos processos de mobilização social e ação coletiva. Destaquei progressivamente alguns limites e potencialidades que reconheço nas mencionadas perspectivas. Nos próximos parágrafos, organizarei brevemente as minhas principais apreciações.

Alguns elementos teóricos presentes na vertente americana são úteis para a análise dos processos de mobilização social e organização popular. Em primeiro lugar, quero sugerir que a importância outorgada por essas perspectivas aos fins que motivam as ações coletivas resulta pertinente para a identificação de elementos comuns entre as demandas dos diversos atores e sujeitos coletivos que compõem o campo da mobilização social. Embora reconheça que uma centralização exclusiva neste aspecto poderia nos levar a desconsiderar dimensões sumamente significativas para a análise destes processos, assumo que a sua incorporação como ferramenta analítica e prática, pode ser proveitosa para a construção de espaços de interseção e articulação entre as múltiplas manifestações do conflito social.

Tal como tenho explicitado anteriormente, a ideia de estrutura de oportunidades políticas da ação coletiva introduzida por esta vertente constitui uma ferramenta analítica indispensável para a abordagem dos processos de mobilização na medida em que concebe aos interlocutores e antagonistas e, neste sentido, abre a possibilidade para considerar os vínculos entre os atores sociais e o Estado. A ideia de repertórios de ação, por sua parte, serve para evidenciar as transformações ocorridas nas formas de luta protagonizadas pelos movimentos populares ao longo dos últimos anos. Transformações estas que abarcam tanto questões estruturais quanto elementos culturais, de aprendizado e rotineiros a partir de ações diretas não convencionais. Neste contexto, a questão da significação da ação coletiva torna-se um componente fundamental para a análise. A ideia de estruturas de mobilização sublinha a importância do desenvolvimento de formas flexíveis tais como as redes que adquirem hoje em dia um papel significativo se manifestando como uma reação diante das formas de mobilização qualificadas como burocráticas, hierárquicas e encapsuladas nos marcos institucionais tradicionais, tais como sindicatos e partidos.

As abordagens teóricas que provêm da matriz europeia, por sua parte, são frutíferas para olhar as dinâmicas que se tecem no interior dos movimentos sociais e atores coletivos, proporcionando uma série de ferramentas teóricas sumamente ricas para a análise dos elementos simbólicos que sobejassem à conformação de coletivos sociais, as relações cotidianas que estabelecem seus membros, as estruturas organizacionais internas, os mecanismos decisórios e as dinâmicas de poder implícitas. Ainda, esta vertente constitui, seja por oposição ou acordo, um ponto de referência para as reflexões sobre a noção de movimento social.

Embora reconheça a importância destas reflexões, considero que qualquer tentativa de classificação ou nomeação baseada em especificações arbitrárias e abstratas, que determinem o que pode e o que não pode ser considerado um movimento social, nos levaria necessariamente a desconsiderar a existência de numerosos atores e a desatender assim possíveis dinâmicas cujas expressões se manifestem por fora dos parâmetros estabelecidos. Considero que as definições ou classificações pouco poderão nos aportar se desconsideram os conteúdos substanciais que motivam suas ações.

Quero especialmente destacar a escassa presença dos vínculos entre os atores sociais e o Estado, tanto nas propostas contidas na vertente americana como nas abordagens da vertente europeia. A ênfase das relações que os atores coletivos mantêm com o ambiente externo (como resulta evidente no caso da vertente americana), está fundamentalmente orientada a analisar as motivações, os formatos que adquire a expressão popular ou os resultados das ações coletivas desconsiderando ao Estado como principal ator antagonista e, neste sentido, como elemento primordial de análise. Embora nos outorga elementos interessantes para enxergar a dimensão política da ação coletiva, resulta ainda insuficiente para explicar o papel do Estado em tanto espaço de localização central destas ações. A vertente europeia, propriamente centrada nas relações internas, desconsidera de vez o problema.

As questões levadas em consideração por Offe ao caracterizar o paradigma dos movimentos sociais foca muito mais diretamente no problema dos vínculos entre os atores sociais e o Estado. A moldura institucional das ações coletivas, suas formas organizativas, a dimensão política da ação, bem como a identificação da composição social dos movimentos são problemas significativos para a construção de ferramentas

teóricas e analíticas que permitam abranger a complexidade dos mencionados processos. Embora considere o diagnóstico do autor sobre as “novas” configurações da mobilização social inadequado para dar conta das dinâmicas que estes processos adquirem na atualidade, particularmente para o caso latino-americano, acredito que os aspectos que aborda são nodais.

Por outra parte, percebo que as mencionadas concepções desatendem a ideia de sociedade como estrutura de classe, em coletivos cujos interesses se contrapõem uns aos outros na disputa pelo acesso e o controle dos meios de circulação material e simbólica. Resulta notável a ausência nestas perspectivas de noções, tais como *hegemonia*, *alienação*, *dominação* e *emancipação*. Deste modo, desconsideram os condicionantes das posições que os atores ocupam nas relações de produção e a divisão do trabalho, menosprezando os determinantes socioeconômicos que sobejassem às expressões do conflito social. Como argumentarei em breve, este aspecto constitui, no meu entender, um elemento central para a identificação de interesses comuns e, por esta via, a articulação de estratégias de luta entre os diversos atores que compõem o campo da mobilização popular.

3.6 Estado e sujeitos coletivos na trama da mobilização social

A tradição sociológica clássica e o marxismo coincidem em postular a centralidade do Estado nas complexas sociedades modernas. Desde então, muitos teóricos têm se dedicado a analisar suas formas de organização, atuação, incidência, eficácia, burocratização. Mais recentemente, acompanhando a crise dos Estados Nação e as diversas transformações que estes têm experimentado ao longo das últimas décadas, alguns teóricos insistem na perda de importância do Estado como elemento estruturante nas sociedades contemporâneas. A hegemonia do neoliberalismo e a defesa do *laissez faire* que postularam o mercado como elemento de regulação econômica, mas também política e social, trouxeram consigo a apologia de um “Estado débil”, administrador, com a livre expressão das forças econômicas e monetárias.

Neste trabalho defendo a ideia de que, ao invés de uma perda da centralidade do Estado, as transformações no Estado liberal respondem a mutações nas formas do exercício do poder. Tento argumentar que o Estado é um espaço particular de disputa entre grupos sociais e, enquanto tal, abriga em si os processos de construção da ordem social. Embora em termos analíticos este possa ser diferenciado da sociedade, ele não deve ser considerado como um componente externo a esta.

A problemática dos vínculos entre os atores sociais e o Estado é um eixo analítico transcendental na hora de encarar a análise dos fenômenos de mobilização social e luta popular. À luz dos pressupostos marxistas, o Estado constitui um instrumento utilizado pelas classes para garantir sua supremacia sobre o conjunto da população. Nesse sentido, aparece como uma instância de mediação que permeia as relações entre as principais classes nas quais se organiza o conjunto do tecido social. Enquanto instrumento de dominação ao serviço das classes dominantes, o Estado serve a fins e interesses particulares, obstaculizando o acesso por parte de grandes massas da população a condições plenas de humanidade. A luta pelo poder político se apresenta como um dos passos cruciais para a emancipação do proletariado. A conquista do Estado torna-se essencial para avançar na construção de um modelo de produção sustentado nos princípios do comunitarismo e a igualdade distributiva (MARX e ENGELS, 1858 [1998]).

Hoje em dia, observa-se como a grande maioria das ações de confrontação protagonizadas pelos atores organizados da sociedade têm como antagonista ao Estado, nas suas mais diversas modalidades e manifestações. Reconheço que grande parte destas ações acontecem fora dos limites do Estado. Porém, a construção de espaços de diálogo e negociação para o estabelecimento de alianças com instâncias governamentais aparece como um dos desafios primordiais que afrontam os diversos atores que, de uma forma ou outra, perseguem a concreção das suas reivindicações e demandas. A instalação de temáticas prioritárias nas agendas dos governos, a articulação de ações e políticas tendentes a atender as necessidades das massas e o avanço progressivo e molecular de forças democráticas em determinadas instâncias estatais constituem momentos essenciais na luta social. Ações reativas e exercícios de negociação e articulação se combinam originando uma ampla variedade de situações de manifestação do conflito social. Com diversos graus de radicalidade e manifestando uma maior ou menor aceitação das formações vigentes, os

movimentos organizados que atuam no campo político e social interpelam continuamente ao Estado, seja procurando incorporar a suas estruturas ou reivindicando sua transformação.

Percorrendo a obra de Michel Mann, Antonio Gramsci e Nicos Poulantzas, abordarei a seguir a discussão sobre os vínculos que os atores sociais e o Estado estabelecem no marco dos processos de transformação social. Fugindo da pretensão de me adentrar numa análise rigorosa sobre as características e a evolução do Estado moderno, e reconhecendo que as profundas mutações que este tem sofrido ao longo dos últimos decênios nos obrigam a elaborar reformulações teóricas que permitam dar conta da complexidade dos processos políticos e sociais da atualidade, acredito que um exercício de leitura e interpretação rigoroso sobre a natureza dos vínculos propostos por estes autores permitirão identificar elementos úteis para avançar na reflexão sobre as dinâmicas de mobilização social e ação coletiva.

3.7 Sociedade política e sociedade civil: a ampla concepção do Estado

A análise das relações entre *sociedade política* e *sociedade civil* levaram a Gramsci a desmontar, em primeiro lugar, a falsa identificação entre Estado e governo que provoca uma também errada separação entre Estado e sociedade civil. Nessa concepção, de caráter economicista e liberal, a sociedade civil é identificada como uma esfera anônima, regulada por normas e leis naturais, próprias da dinâmica econômica. O Estado, por sua parte, se constitui como um aparelho monolítico e isento de contradições sociopolíticas; uma instância meramente jurídico-coercitiva e instrumental, cuja função limita-se à tutoria da ordem ou do livre desenvolvimento do mercado, cuja esfera de atuação permanece reduzida à sociedade civil (GRAMSCI, 1929 [1968], p. 32).

Para o autor, as concepções próprias da teoria liberal foram erigidas às costas da emergente maturação das forças políticas e sociais, ancorando uma inadequação com a realidade histórica concreta. A identificação entre Estado e governo e seu isolamento da sociedade civil resultaram, para Gramsci, num esvaziamento político e

uma fragmentação social que permitiram, em profundos contextos de crise, a ascensão de tendências ditatoriais e autoritárias (GRAMSCI, 1929 [1968], p. 35). Rejeita, ainda, as pretensões que buscam identificar Estado e sociedade civil, unificando seus elementos para garantir o controle ditatorial da vida popular e nacional. Nessa operação, própria dos regimes fascistas, sustentados em formas extremas de sociedade política, a força é o consumo e a ditadura se corresponde com a hegemonia. Nestes casos, sociedade política e sociedade civil estão aparentadas na medida em que o único que existe é o Estado, unidade orgânica e onipresente, dirigida por um centro que monopoliza o controle das forças políticas e sociais (GRAMSCI, 1929 [1968], p. 37).

Visando superar ambas concepções, Gramsci propõe uma relação dialética de identidade – distinção entre “sociedade civil” e “sociedade política”. Ambas esferas, pertencentes ao âmbito da *superestrutura*³⁶ são, para o autor, distintas e relativamente autônomas, ao tempo que indissociáveis em termos práticos. A primeira compreende os organismos privados e de caráter voluntário, tais como os partidos políticos, associações e organizações sociais, meios de comunicação, escolas, igrejas, empresas, etc. Esta dedicada à elaboração e difusão dos elementos ideológicos e valores simbólicos que determinam a direção da sociedade. Trata-se do espaço em que convivem e se expandem as iniciativas econômicas e se manifestam as forças ideológicas e culturais. Por sua parte, a sociedade política é conformada por instituições de caráter público, tais como o governo, as forças armadas, a burocracia e o sistema judiciário, dentre outros. Compreende um conjunto de aparelhos que concentram o monopólio legal da violência e perseguem a dominação social. Intimamente relacionadas, ambas esferas se articulam numa combinação de

³⁶ A divisão interpretativa do substrato social em estrutura (base material ou condições materiais de existência) e superestrutura (conformada por aqueles elementos encarregados de reproduzir as mencionadas condições materiais de existência, tais como a estrutura jurídica e a ideologia) foi proposta por Marx e Engels para ilustrar a importância do papel das relações de produção na determinação das condições humanas de existência. Em outras palavras: o vínculo que os atores sociais mantêm com os meios de produção – o bem, o posicionamento deles na estrutura produtiva – determina as condições de existência e a condição de classe (MARX e ENGELS, 1859 [1974]).

consenso e coerção que garante a supremacia de um grupo sobre o resto da sociedade. Deste modo, se configura, para Gramsci, a estruturação do poder.

A “sociedade civil” constitui para o autor a areia privilegiada de manifestação da luta de classes; a esfera do ser social, onde se propaga a intensa disputa pela hegemonia. Enquanto tal não pode ser concebida como uma instância separada do Estado mas, junto à “sociedade política”, como um dos seus momentos constitutivos. O Estado, na sua concepção ampla não se limita ao conjunto de organismos que compreendem o aparelho burocrático-coercitivo, mas compreende ainda a multiplicidade de mecanismos presentes nos diversos órgãos e estamentos da sociedade civil, onde se revela a iniciativa dos cidadãos, seus valores, seus interesses e sua cultura. Torna-se um lócus onde se enraízam as bases hegemônicas da estruturação social. O Estado é, para Gramsci, a somatória da sociedade política e a sociedade civil; da hegemonia e a coerção. Compreende o conjunto de atividades por meio das quais a classe dirigente legitima e garante sua dominação, obtendo também o consenso dos seus governados. Resulta de uma combinação de elementos políticos e sociais que compreendem tanto a força das instituições públicas quanto a liberdade dos organismos privados. Provém da interrelação entre estrutura e superestrutura, da compenetração do aparelho estatal com a sociedade civil organizada (GRAMSCI, 1929 [1968]).

Coutinho (1981) identificou o conceito de sociedade civil como o meio privilegiado pelo qual Gramsci contribui ao enriquecimento da teoria marxista do Estado, introduzindo novas determinações. Para o autor, este enriquecimento evidencia uma concretização dialética nas formas que adquire a determinação das superestruturas por parte da base econômica. Neste sentido, argumenta Coutinho, na proposta teórica gramsciana, a determinação se complexifica ao ser mediada pela sociedade civil. Porém, adverte o autor, o papel que adquirem os componentes ideológicos e a cultura de modo algum inibem a aceitação do princípio básico do materialismo histórico, que assume como fator primário na explicação da história a produção e reprodução da vida material e, conseqüentemente, a produção e reprodução das relações sociais. Deste ponto de vista, Gramsci não inverte e nem

nega (como alguns intérpretes tem argumentado)³⁷ os aspectos centrais da teoria marxista. Muito pelo contrário, enriquece e amplia seus alcances.

Assim como em Marx, em Gramsci o Estado não constitui em si mesmo a finalidade última da ação política. Ele atua para promover a democracia participativa, a liberdade das massas e a autodeterminação das sociedades. Um Estado democrático deve cumprir, para Gramsci, uma função educativa e ética, que propicie o impulso histórico das massas através da sua elevação moral e intelectual. Tornar-se-á ético na medida em que promova o crescimento da sociedade, sem anular suas liberdades. Por sua parte, uma sociedade torna-se regulada se esta alcança graus de socialização e responsabilidade tais que permitam, dispensando as intervenções exteriores do Estado, se guiar pelas suas próprias iniciativas. Um Estado será verdadeiramente democrático quando a unidade histórica entre sociedade civil e sociedade política seja efetivamente dialética, originando uma *sociedade regulada* (GRAMSCI, 1929 [1968]).

A partir das considerações acima expostas, sugiro que a ideia de Estado como possível instrumento para a emancipação das classes dominadas torna-se mais intensa quando associada à concepção ampliada do Estado, dado que esta incorpora ao conjunto da sociedade política e a sociedade civil e, deste modo, às classes subalternas. Agora explicitamente inseridos na esfera estatal, os atores sociais têm ampliada sua força potencialmente criativa nos processos de estruturação social. Porém, ao tempo que intensifica a ideia do Estado como possível instrumento ao serviço da transformação social, a mesma virá mais complexa dado que a disputa torna-se ainda mais presente no plano da construção ideológica. Aprofundarei esta questão ao me referir ao conceito de hegemonia e o papel dos intelectuais nos processos de transformação social.

Baseada nos pressupostos filosóficos do historicismo, a concepção gramsciana do Estado e a sociedade civil criam uma plataforma aberta à determinação dos homens, onde são plausíveis tanto formas democráticas

³⁷ Coutinho discute principalmente com Bobbio, que afirma que a sociedade civil, circunscrita ao âmbito da superestrutura política, constitui na matriz teórica gramsciana o conceito determinante na evolução dos processos históricos (COUTINHO, 1981, p. 88).

sustentadas na ativa participação das massas populares quando estruturas políticas totalitárias que neutralizem e reprimam a ação das organizações e movimentos sociais. Uma análise da correlação de forças presentes em cada momento histórico se fará necessária para definir, da ótica das classes subalternas, o caráter positivo ou negativo, bem como as potencialidades de cada um destes espaços como vias de emancipação.

A diversidade de acepções com as quais identifica-se o termo *sociedade civil* merece algumas considerações. Os debates em torno dos seus significados são numerosos e certamente intensos. Não pretendo aqui abordar esta questão com detalhe, mas interessa salientar, particularmente, um aspecto. Durante as últimas décadas, os setores neoliberais têm se apropriado da noção de sociedade civil, definindo esta em contraposição ao Estado. Deste modo, a mesma compreende tudo aquilo que excede o campo da ação estatal. A exacerbação do termo acompanhou um processo de dismantelamento e privatização dos serviços públicos, avocando um caráter apologético que promovia as iniciativas privadas situadas no âmbito da sociedade civil. Nestas concepções, a sociedade civil é despolitizada e reduzida a um conjunto de Organizações Não Governamentais (ONGs) normalmente destinadas a absorver aquelas funções abandonadas pelo Estado. A ideia de sociedade civil ou mais frequentemente do denominado *terceiro setor*, tem adquirido uma grande repercussão mediática impregnando as linguagens cotidianas.

Nesse sentido, uma utilização adequada do termo, baseada na concepção gramsciana, deverá considerar a mencionada bagagem para assumir uma série de cuidados e especificações teóricas rigorosas que resguardem os sentidos por Gramsci atribuídos. Ainda assim, considero que seu uso para se referir aos processos de mobilização social e suas dinâmicas pode decorrer em confusões com consequências teóricas e, inclusive, implicâncias políticas indesejadas.

As cada vez mais complexas sociedades ocidentais e o avanço das formas capitalistas de dominação levaram Gramsci à idéia de hegemonia para caracterizar as estruturas de poder, tornando mais complexas as ferramentas teóricas para a análise dos mecanismos de dominação da burguesia sobre a classe operária. A hegemonia se erige no corpus teórico gramsciano como um princípio organizador da realidade social que determina a imposição de uma classe sobre outras, através de um conjunto de componentes situados no próprio seio da sociedade civil.

Componentes estes que asseguram a dominação de amplos setores da população (GRAMSCI, 1929 [1968]). Diferentemente da dominação, cujos pilares são o exercício da força e da violência, a hegemonia funda-se numa combinação de coerção e consentimento. Um consenso ativo e direto que supõe a participação dos indivíduos sob os quais exerce seus efeitos. Para Gramsci, a hegemonia burguesa se apóia num consenso manipulado e uma articulação forçada que oculta as contradições estruturais de um regime baseado em relações de desigualdade social e exploração econômica (GRAMSCI, 1929 [1968]). Esta se edifica ao a serviço dos grupos dominantes como um artefato de governo que pretende assegurar a dominação das classes subalternas.

Segundo a proposta gramsciana, se ao serviço das classes trabalhadoras, os princípios hegemônicos deveriam se basear em relações pedagógicas entre grupos que, pregoando a transparência e a deliberação, se instruem uns aos outros na arte de governar até alcançar as transformações sociais e econômicas desejadas para a construção de uma nova democracia. Para o autor existirá democracia na medida em que o desenvolvimento econômico e as regelações legais favoreçam a passagem progressiva e paulatina dos grupos subalternos à camada dirigente. Gramsci enfatiza o problema da organização política como um elemento essencial para a conquista destes fins. Especialmente o partido adquire nestas discussões um papel fundamental e extremamente relevante para as reflexões deste trabalho.

Identificada por Gramsci com o acesso à democracia efetiva, a substância do conceito de hegemonia supõe a promoção de transformações profundas no interior das sociedades contribuindo para uma crescente socialização do poder. A idéia de *contra-hegemonia* aparece em Gramsci como uma nova categoria interpretativa para designar processos que requerem a participação política através da organização partidária e a transformação intelectual e moral das massas. As estratégias praticas de luta, articuladas pelos partidos, requerem da conquista de uma capacidade teórica e cultural que permita a aquisição de concepções coerentes e unitárias do mundo (GRAMSCI, 1929 [1968], p. 32). A desconstrução das bases hegemônicas vigentes deverá ser portanto acompanhada por uma reinterpretção mais convincente da realidade social.

É na sociedade civil, âmbito de confrontação ideológica e contraposição de valores e interesses, mas também de consenso e diálogo entre diversos atores coletivos onde se define a política e opera a compreensão crítica dos grupos e classes no processo de luta de hegemonias. Após um complexo percurso que, afirma Gramsci, se estenderá até a conquista por parte de um grupo da hegemonia política e cultural, assumindo a função de substantivar o conteúdo ético do Estado, este deverá expandir seu potencial como força motora para o desenvolvimento de forças políticas no nível nacional.

A noção de contra-hegemonia resulta ao meu ver sumamente adequada e pertinente para enfatizar a necessidade de orientar as ações dos movimentos sociais à construção de novas alternativas. A superação dos modelos de ação meramente focalizados na resistência e o protesto é, ha alguns anos, uma preocupação central manifestada por muitos atores que intervêm no campo da mobilização popular³⁸. A combinação de ações de confronto e esforços orientados ao desenho de políticas concretas, começa a estar presente hoje em dia, embora de forma algo incipiente nas estratégias encarnadas por movimentos sociais. Estas revelam uma atitude proativa, componente essencial para o alcance de conquistas que derivem em transformações de carácter profundo. O desenho de ferramentas teóricas que permitam mostrar esta orientação deverá acompanhar a mencionada tendência.

Considero que a idéia de contra-hegemonia, na medida em que sugere que qualquer movimento político que pretenda construir uma hegemonia deverá, além de criticar e se diferenciar dos modelos hegemônicos vigentes, apresentar propostas alternativas acorde aos novos interesses, pode resultar útil para as considerações sobre os alcances e impactos das ações promovidas por movimentos sociais e atores coletivos do campo popular.

O papel dos intelectuais e a figura do partido são, na obra de Gramsci, elementos essenciais para a organização política e social. Eles condensam e representam os interesses das diversas classes que compõem esta organização e

³⁸ As discussões do Fórum Social Mundial são sumamente ilustrativas nesse sentido. A mudança de ações focadas nos processos de resistência às políticas neoliberais para uma apelação à construção de alternativas políticas concretas fica clara na consigna “um outro mundo possível”.

contribuem, deste modo, para a construção da hegemonia. Quando estes expressam os interesses das classes dominantes resultam instâncias a serviço da dominação. Quando são manifestações das classes populares se configuram como ferramentas essenciais para a consolidação de movimentos e processos contra-hegemônicos. Examinarei a seguir estes dois componentes para aprofundar a linha de reflexão desenvolvida até aqui.

Tal como argumenta Gramsci, uma gama de intelectuais são criados em torno de cada grupo social. Estes assumem a função de outorgar ao grupo homogeneidade através da construção de uma consciência política e social. Como principais agentes organizadores dos sistemas ideológicos, estes cumprem a função de mediar no processo de imposição hegemônica das classes dominantes sobre as classes dominadas. A direção hegemônica, situada no âmbito da sociedade civil, é conduzida pelos intelectuais. Sua figura não é definida por Gramsci olhando para um conjunto de tarefas e atividades específicas, mas a partir da função que os mesmos cumprem no contexto mais amplo do sistema de relações sociais. Para Gramsci, todos os homens são intelectuais, embora nem todos exerçam esta função na sociedade (GRAMSCI, 1930 [1979]).

De caráter técnico, a função atribuída por Gramsci aos intelectuais, se orienta a garantir a expansão da própria classe. As camadas *intelectuais orgânicas* à classe dominante são encarregadas de assegurar a expansão de um sistema econômico baseado na acumulação desigual das riquezas, levando adiante a condução dos processos hegemônicos e a materialização da dominação.

Tal como expõe Gramsci, as ações dos intelectuais não estão restritas ao âmbito econômico, mas abrangem o conjunto da vida política. Sua relação com o mundo da produção não é direta, mas mediada pelo conjunto do sistema da superestrutura onde exercem sua função. Para o autor, os intelectuais atuam na esfera da sociedade civil, aparelho privado, espaço de consolidação da hegemonia, onde diversos projetos da sociedade entram em disputa até um prevalecer e estabelecer a direção geral no âmbito da economia, política e cultura. Neste sentido, Gramsci afirma ser inconcebível uma teoria do Estado que não enxergue o papel dos intelectuais e dos aparelhos hegemônicos por eles construídos (GRAMSCI, 1930 [1979]).

O autor outorga uma ênfase especial aos componentes simbólicos da dominação, defendendo a importância da ideologia nos processos de controle e reprodução social. O papel da cultura e os intelectuais em Gramsci é essencial na hora de explicar os processos de dominação. Ao situar num mesmo espaço – a sociedade civil – as ações dos grupos dominantes e dos dominados, supõe movimentos permanentes de disputa pela hegemonia, onde uns e outros procuram impor um conjunto de prioridades e interesses.

Quando se refere às classes populares, Gramsci adverte sobre a incapacidade das massas camponesas para gerar intelectuais orgânicos ou bem para assimilar grupos de intelectuais tradicionais. Em seu diagnóstico, a desarticulação das lutas empreendidas pela classe operária e sua escassa incidência política radicam essencialmente na escassez de intelectuais políticos e quadros dirigentes dedicados a defender seus interesses e a conduzir os esforços emancipatórios viabilizados por estratégias de ações concretas (GRAMSCI, 1930 [1979]).

Usando do conceito de hegemonia, podemos entender o campo social como um cenário de conflito caracterizado pela multiplicidade e a diferença, onde um conjunto de partes entram em interdependência através de processos de confrontação e negociação. Um permanente movimento de iniciativas onde a participação dos grupos sociais e suas capacidades para impor suas necessidades e interesses na agenda pública adquirem um papel central. Intimamente ligada à democracia, a hegemonia supõe o consenso, a persuasão e a direção. A existência de grupos dominantes e dominados, de dirigentes e dirigidos, sob a qual sustenta-se a atividade política, provoca o estabelecimento de considerações sobre as melhores formas de exercer a mencionada direção. Neste sentido, argumento que o conceito de hegemonia resulta útil para fins analíticos e práticos.

A importância que adquire na obra de Gramsci a função dos intelectuais e dos partidos pode nos ajudar a responder a esta inquietude. Continuarei indagando nas considerações do autor sobre os partidos políticos.

O partido assume também uma dimensão significativa no programa gramsciano. Se erige como um mecanismo cuja função primordial é assegurar o funcionamento da sociedade civil, garantindo a união entre os intelectuais orgânicos ao grupo dominante e os intelectuais tradicionais. Em seu sentido amplo, configura-

se como uma das expressões mais significativas da sociedade civil, na medida em que representa toda organização de indivíduos que busca a conquista de fins políticos. Porém, argumenta Gramsci, um partido torna-se elemento de massas apenas quando suscita a conformação da vontade coletiva e se constitui em portador da consciência de classe promovendo a articulação de fora dispersas a partir da elaboração de um programa partidário que responde a um conjunto de interesses de classe. Neste sentido, é a expressão de um determinado grupo social (GRAMSCI, 1930 [1979]).

Gramsci deixa claro que os impactos do partido extrapolam o âmbito da política, atingindo as esferas cultural, técnica, moral, educativa e policial. Desta forma, argumenta que as formações partidárias orgânicas à burguesia dominante adquirem diversas manifestações que se mostram como apolíticas. Em primeiro lugar, observa a conformação de uma elite de intelectuais encarregados de dirigir ideológica e culturalmente um movimento mais amplo de formações partidárias afins que não são mais do que facções de um mesmo partido orgânico. Configura-se assim como um instrumento ao serviço da dominação (GRAMSCI, 1930 [1979]).

Porém, o partido aparece também na obra do Gramsci como uma via iniludível para a construção de alternativas contra-hegemônicas. A formação de intelectuais e quadros dirigentes capazes de conduzir os processos políticos tendentes a reverter as condições opressivas dos estratos sociais majoritários em função da defesa de interesses orgânicos resulta, para o autor, um componente essencial. Tal como afirma, a função primordial do partido é a construção de um corpo de representantes orgânicos a um dado grupo social que atue no campo da sociedade política e civil para a consecução dos mencionados fins. Constitui um espaço de articulação de interesses e estratégias que permite também a consolidação de dimensões nacionais e internacionais da ação (GRAMSCI, 1930 [1979]).

O partido, como o Estado, adquire em Gramsci um caráter processual, na medida em que está sempre orientado a sua própria extinção. Todo desenvolvimento partidário gera novas tarefas e atividades que, através da promoção das iniciativas da sociedade civil, atentam contra sua própria existência. O projeto político partidário se configura em uma dinâmica de construção – desconstrução em constante movimento, onde a incorporação progressiva das massas populares à sociedade civil promove sua autodeterminação. Toda organização partidária deve ser o resultado de um

processo dialético de convergência entre as forças do movimento espontâneo das massas populares e a vontade organizativa e a capacidade de condição das capas dirigentes (GRAMSCI, 1930 [1979]).

Utilizando dos conceitos contidos na perspectiva gramsciana podemos estabelecer um conjunto de elementos necessários para a consolidação de projetos contra-hegemônicos. Neste sentido, devo precisar que a centralidade atribuída pelo autor à ideologia não deixa de salientar que os movimentos simbólicos que ocorrem no âmbito ético-político sustentam-se em transformações na ordem da estrutura. Neste sentido, uma economia socialmente orientada, que socave as formas tradicionais de produção e permita uma transformação radical das condições de dominação dos grupos subalternos, requer da alteração nas condições efetivas de acesso aos bens de produção e circulação material. Por outra parte, como já tenho explicitado, o Estado cobra um papel central neste processos.

Atrevo-me a afirmar que a efetividade dos movimentos sociais e políticos contra-hegemônicos depende em boa medida do grau de articulação entre a construção de sentidos alternativos no plano ideológico; a concreção no plano material de práticas econômicas e produtivas sustentadas no cooperativismo e a justiça distributiva; e, finalmente, de sua presença, capacidade de negociação e seu poder de determinação nos âmbitos estatais de atuação. A batalha pelas ideias, a luta pela transformação das condições materiais de existência e a ampliação dos espaços de incidência política através da conquista do Estado, não pode transitar caminhos paralelos. Muito pelo contrário, devem multiplicar seus pontos de interseção integrando o permanente exercício discursivo, a denúncia e o debate propiciados por intelectuais políticos orgânicos, as iniciativas promovidas por ativistas sociais que, articulando instâncias de mobilização procuram quebrar a correlação de forças que os submete a condições de subalternidade e a participação nos âmbitos de representação política.

3.8 O Estado como condensação das lutas de classe e relações de poder

Tenho exposto até aqui algumas considerações sobre os vínculos entre o Estado e a sociedade civil, no contexto dos processos de luta pela emancipação social, desde a perspectiva gramsciana. Com o objetivo de aprofundar as minhas reflexões sobre a natureza do Estado e, fundamentalmente, sobre sua relação com as classes sociais e seu papel nos processos de transformação social, considero pertinente a consideração das postulações teóricas de Nicos Poulantzas a respeito.

Negando a possibilidade de construir uma ciência abstrata sobre o Estado que, desconsiderando as particularidades históricas, estabeleça um modelo ideal e defina um conjunto de características formais, Poulantzas propõe-se a elaborar uma teoria sobre o Estado capitalista, levando em consideração a história das lutas políticas que originaram a sua conformação, bem como as transformações implícitas na sua reprodução (POULANTZAS, 1978 [1981], p. 23). Respondendo ao interrogante sobre as relações entre o Estado, o poder e as classes sociais, o autor situa nas relações de produção o fundamento do Estado e defende a primazia das mesmas sobre as forças produtivas. Segundo esta linha argumentativa, afirma que as relações de produção são traduzidas sob a forma de poderes de classe que são organizadamente articulados nas relações políticas e ideológicas que contribuem para a sua legitimação e consagração. Para o autor, na sua função de dominação, as relações de produção definem um conjunto de posições objetivas (as classes) que materializam as distinções decorrentes da divisão social do trabalho. A ligação entre o Estado e as relações de produção constitui o primeiro elo que vincula este com as classes e as lutas sociais (POULANTZAS, 1978 [1981], p. 24-26).

Cabe mencionar que Poulantzas rejeita taxativamente a exterioridade dos componentes acima mencionados. Relações de produção, divisão do trabalho, classes, lutas sociais e Estado não são constituídos previamente como estruturas formais “em si” que ingressam logo numa trama relacional. Muito pelo contrário, os mesmos encontram-se presentes e inscritos nas suas respectivas instâncias de conformação.

Estas afirmações respondem diretamente à minha apelação sobre a necessidade de introduzir na análise sobre os processos de mobilização social,

construções categoriais que levem em consideração os vínculos dos atores sociais em relação ao acesso aos meios de produção e distribuição. Supõem, até aqui, ao menos três desafios teóricos fundamentais. Em primeiro lugar, supõem assumir a presença de relações políticas e ideológicas no seio das relações de produção, bem como a influência destas últimas nos âmbitos de negociação política. Por outro lado, implicam entender o Estado em função das classes sociais e, especificamente, em função da luta de classes. Finalmente, e de forma inversa, sugerem a consideração sobre o papel e a presença do Estado nas lutas sociais.

Porém, as considerações do Poulantzas sobre a natureza do Estado estendem-se muito além, ao estabelecer que as formas de dominação política, o poder do Estado e a luta de classes são inscritas no seio da própria materialidade do Estado. Compreender a inscrição das lutas de classes e, particularmente, da dominação política no corpo institucional do Estado resulta, para Poulantzas, o ponto de partida para explicar as formas diferenciais e as transformações históricas desse Estado (POULANTZAS, 1978 [1981], p. 128). Outro componente essencial radica no caráter positivo outorgado por Poulantzas à ação do Estado, a partir da afirmação da sua materialidade. Para o autor, o Estado possui um papel essencial nas relações de produção e, conseqüentemente, na delimitação e reprodução das classes sociais, na medida em que envolve não apenas o exercício da dominação física e a organização das relações ideológicas, mas também um conjunto de práticas materiais que são traduzidas em hábitos, costumes e modos de vida, moldando as práticas sociais, políticas e econômicas. A positividade do Estado atinge, para o autor, muito além do par repressão-ideologia (POULANTZAS, 1978 [1981], p. 27). A mesma é sustentada num conjunto de elementos presentes na própria conformação do Estado capitalista.

Em primeiro lugar, tal como argumenta Poulantzas, a cisão entre o trabalho intelectual e o trabalho manual, a partir da sua radiciação em aparelhos diferenciados, propicia o posicionamento das classes e grupos sociais em função de uma determinada configuração da divisão do trabalho, onde a delimitação das instâncias de poder vinculadas estreitamente às atividades intelectuais reservadas para as classes dominantes, permanecem radicalmente diferenciadas dos espaços de execução manual destinados às classes dominadas. O estreitamento da relação entre saber e poder é materializado na consolidação de um conjunto de técnicas

particulares e de dispositivos precisos destinados a garantir a dominação das classes dominantes (POULANTZAS, 1978 [1981], p. 52-58).

Por outro lado, os processos de individualização constituem um dos elementos primordiais de atuação do Estado capitalista e um dos principais expoentes da sua materialização. A construção do indivíduo, sujeito é traduzido tanto na esfera da circulação material, quanto na relação que o Estado mantém com as frações formalmente equivalentes nas quais é dividido o corpo social. Novamente, seus fundamentos radicam nas relações de produção e na divisão social do trabalho (POULANTZAS, 1978 [1981], p. 61-62).

Finalmente interessa destacar o papel outorgado por Poulantzas à nação em instância de materialização do Estado, em termos do papel da luta de classes na sua conformação. De acordo com a sua perspectiva, às matrizes temporal e espacial, implícitas na construção das nações modernas, se soma a relação de forças entre classes e facções de classes situadas no seio das relações de produção. A nação e o Estado modernos possuem, para Poulantzas, uma natureza de classe (POULANTZAS, 1978 [1981], p. 117-120).

Retomando o seu argumento central, Poulantzas afirma que as relações de produção constituem a base primária da materialidade do Estado, que a sua separação relativa da economia possibilita a sua conformação em aparato institucional relativamente autônomo (POULANTZAS, 1978 [1981], p. 51). Novamente, esta afirmação proporciona a abertura de uma via propícia para a análise das relações entre o Estado e as classes sociais, na medida em que situa a luta de classes no seio de sua configuração material. O Estado representa, para Poulantzas, a condensação material de uma relação de forças entre as classes e facções de classe que abriga em seu seio (POULANTZAS, 1978 [1981], p. 130).

Considerar a Nação como instância de materialização do Estado capitalista permite-nos refletir sobre o papel dos Estados nacionais nos processos de transformação social, no contexto das dinâmicas de internacionalização e mundialização que hoje em dia permeiam as esferas econômica, política e social, com vistas à posterior identificação do potencial emancipatório das classes populares. Por outro lado, entender o Estado como a condensação material da luta de classes provoca-me indagar sobre as potencialidades emancipatórias nele inscritas. Um conjunto de interrogantes abre-se nestes dois sentidos. Em primeiro lugar, será

verdade que assistimos hoje a um enfraquecimento do poder dos Estados nacionais diante da crescente consolidação de circuitos econômicos e políticos internacionais? Em todo caso, estaremos diante de uma concentração e monopolização do poder em mãos de determinados Estados nacionais em função do enfraquecimento de outros? Neste contexto, qual será o grau de autonomia relativa e qual o papel que compete às forças políticas nacionais nos mencionados processos? E, finalmente, considerando a Estado como um espaço de extensão da luta de classes, quais são as possibilidades emancipatórias das classes populares e qual o papel das ações nacionais nestes contextos?

Estas perguntas excedem, por muito, os limites, as possibilidades e os objetivos do presente trabalho. Porém, Poulantzas nos proporciona ferramentas teóricas que podem nos ajudar a esclarecer, em alguns aspectos, estes questionamentos. Para o autor, os processos de transição para um novo modelo de produção e, conseqüentemente, para um novo modelo social, devem estar assentados em experiências nacionais que levem em consideração as singularidades específicas de cada Estado nacional e viabilizem, deste modo, a materialização de alternativas concretas. O substrato nacional constitui, para Poulantzas, o ponto de partida e a base objetiva para a internacionalização do proletariado (POULANTZAS, 1978 [1981], p. 119). Estas considerações colocam-nos diante de uma série de problemas políticos profundos que atingem, por sua vez, a organização das forças políticas e movimentos subalternos.

Examinaremos a seguir uma questão sumamente transcendente: os vínculos do Estado: classes dominantes e Estado; classes dominadas. Para Poulantzas, o Estado constitui um componente essencial na própria organização das classes dominantes, na medida em que contribui para a unificação dos interesses políticos das diversas facções que compõem o bloco no poder. Administra o instável equilíbrio dos compromissos implícitos nas relações entre os diversos oponentes, em função dos interesses de uma facção hegemônica, mantendo, porém, um grau de autonomia relativa com relação à mesma, bem como com relação ao resto dos setores integrantes. O Estado constitui a unidade política das classes no poder e a instância que as instaura em classes dominantes (POULANTZAS, 1978 [1981], p. 129).

Deste modo, argumenta o autor, as contradições de classe inscrevem-se na estrutura material do Estado, ao tempo que determinam a sua configuração e as suas

transformações. Por sua parte, as classes e facções de classes que conformam o bloco no poder participam da dominação política na medida em que estão presentes no Estado. Estas diversas classes e facções desenvolvem e executam estratégias específicas para garantir a sua permanência e introduzir as suas pautas e interesses através de incisões concretas na política estatal (POULANTZAS, 1978 [1981], p. 138). Estamos diante de um cenário onde redes de poder se entrecruzam a partir de um conjunto de processos estratégicos, manifestando tensões e contradições.

Por outra parte, argumenta Poulantzas, o Estado joga um papel primordial na consolidação das táticas e estratégias destinadas a garantir a reprodução do poder das classes dominantes. Estes processos, longe estão de serem lineares, uniformes e monolíticos. O Estado alberga em seu seio a produção de múltiplos discursos que, encarnados nos seus diversos aparelhos, respondem às necessidades das classes às quais estão dirigidos. Neste sentido, o discurso do Estado é segmentado e fragmentado, segundo as diretrizes emanadas das diversas estratégias do poder. Conseqüentemente, as contradições e divisões manifestas no interior do bloco dominante estão estreitamente vinculadas ao papel do Estado diante das classes dominadas.

Observemos o que acontece com as classes dominadas. A relação do Estado com as massas populares baseia-se num substrato material, um conjunto de ações positivas que respondem aos compromissos assumidos pelas classes dominantes em função da manutenção de um campo de equilíbrio e produto das concessões impostas pela luta de classes. A unificação do bloco no poder é necessariamente acompanhada por esforços destinados a polarizar e fragmentar as iniciativas e forças políticas populares (POULANTZAS, 1978 [1981], p. 143). Neste sentido, argumenta o autor, as lutas populares estão inscritas e são intrínsecas à trama do Estado e a sua materialidade institucional. Porém, a presença das classes dominadas no seu seio responde a um conjunto de mecanismos destinados a garantir a subordinação destas (POULANTZAS, 1978 [1981], p. 145-146). Podemos inferir assim que a participação das classes subordinadas na estrutura estatal é uma condição necessária, mas não suficiente, para a construção de alternativas políticas.

O autor apelará à consolidação de formas de democracia direta que, enraizadas nas bases populares, promovam a auto-organização e autogestão das massas, em articulação com uma ampliação e aprofundamento das instituições e

liberdades da democracia representativa. Para Poulantzas, eis a transformação radical do Estado. Apenas por meio da consolidação de formas capilares de manifestação democrática das massas que propiciem uma alteração nas relações de forças condensadas nos aparelhos do Estado será possível a conquista do poder nele inscrito (POULANTZAS, 1978 [1981], p. 254-264).

Os aportes teóricos de Nicos Poulantzas resultam sumamente produtivos para aprofundar as reflexões sobre a natureza do Estado e, fundamentalmente, sobre a sua relação com as classes sociais e seu papel nos processos de transformação social. Com vistas nas considerações acima expostas, ousou afirmar, junto com Poulantzas, que uma transformação econômica, política e social orientada à emancipação das massas populares está, em boa medida, sujeita à ocupação progressiva de espaços no seio do Estado por parte das suas organizações, que conduza a uma ampliação de seu poder para impor seus interesses e necessidades na definição de políticas concretas, materializadas nos diversos aparelhos estatais. Porém, a presença física nas instâncias estatais deverá estar acompanhada do desenvolvimento de redes e focos de resistência externos aos seus aparelhos. A autonomia das massas populares e a ampliação do seu poder no interior das estruturas estatais aparecem ambos como componentes essenciais para a sua emancipação.

3.9 Dimensões do exercício do poder Estatal

Trazendo para a reflexão alguns dos conceitos teóricos propostos por Michael Mann, tratarei a seguir das formas como o Estado exerce seu poder sobre o conjunto da sociedade.

Michael Mann estuda o desenvolvimento do poder nas sociedades humanas. Para o autor, as sociedades são constituídas de múltiplas *redes sócio-espaciais de poder* sobrepostas e em interseção. O autor especifica quatro *fontes do poder social* como sendo estas definidas por relações: ideológicas, econômicas, militares e políticas. Estas quatro fontes de poder oferecem alternativamente significados do controle social (MANN, 1986).

Interessa aqui refletir junto com Mann sobre as formas do exercício do poder do Estado. O autor discute com as teorias clássicas do Estado, particularmente com as abordagens funcionalistas e marxistas, que definem este como um espaço ou uma área onde a luta de classes ou de interesses de grupos e indivíduos se expressam e institucionalizam. Para Mann, esta operação analítica decorre num reducionismo teórico que circunscreve o Estado a estruturas pré-existentes da sociedade civil. Em contrapartida, o autor defende a ideia da *autonomia do poder do Estado*. A necessidade do Estado para o funcionamento das sociedades, a multiplicidade de funções por ele exercidas e seu caráter territorializado e centralizado aparecem aos olhos do autor como as condições que determinam sua autonomia. O que ele define como a elite do Estado – os grupos encarregados de levar adiante suas ações – possui uma relativa independência dos grupos da sociedade civil. Esta independência, que não é absoluta, é em princípio a mesma da qual dispõem os outros grupos de poder na sociedade.

Diferentemente da abordagem do Poulantzas que, como vimos, define o Estado como a condensação das relações sociais em territórios específicos, para Mann trata-se de uma organização sócio-espacial diferenciada que pode ser tratada como mais um ator social, na figura das elites estatais. Entendido desta forma, o Estado tem por si mesmo o poder de promover transformações e ações. O poder das elites do Estado é nessa visão interpretativa equiparável ao poder dos grupos ideológicos, econômicos e militares organizados por fora deste, na sociedade civil (MANN, 1984).

Ao caracterizar o Estado, Mann propõe uma abordagem dialética que possa identificar e levar em consideração: uma dimensão doméstica, econômica e ideológica; e uma dimensão que atenda aos seus aspectos internacionais e militaristas (MANN, 1984). Especificando as origens, mecanismos e resultados do poder que os Estados exercem sobre os grupos de poder da sociedade, o autor define duas modalidades ou tipos: o *poder infraestrutural* e o *poder despótico* (MANN, 1986). O poder infraestrutural supõe uma rede de articulações de índole diversa que provocam um enraizamento institucional que penetra nos territórios sociais. Trata-se da capacidade institucional do Estado de penetrar os territórios e implementar de forma logística suas decisões. Um poder coletivo que se exerce “através da sociedade” penetrando o conjunto desta e coordenando a vida social através da

infraestrutura estatal. O Estado pode ser representado nesta linha argumentativa como um conjunto de instituições que penetram os territórios de forma cada vez mais eficiente através de um conjunto de técnicas do exercício do poder.

O poder despótico, por sua vez, refere-se basicamente àquelas formas do exercício do poder que operam através da ação policial ou militar. Esta forma de poder tende a garantir a ordem e a centralidade do Estado como instituição reguladora do funcionamento social. Trata-se de um poder legitimamente monopolizado pelo Estado. O exercício do poder despótico é a garantia última do Estado e da ordem social.

Para Mann, ambas as dimensões se apresentam juntamente, embora adquiram ênfases diversas e importâncias relativas em diferentes momentos e contextos sociais. A dialética entre centralização e descentralização se faz presente no desenvolvimento social. De fato, o autor defende a ideia de que a história e a teoria das sociedades humanas podem ser identificadas com a história e a teoria das relações de poder (MANN, 1986). Enquanto a primeira dimensão do poder tende a ser heterogeneizante e descentralizante, a segunda procura a homogeneização e centralização da sociedade.

Para o autor, aqueles Estados cujas sociedades são mais homogêneas e igualitárias, de modo tal a consolidar a ideia de uma cidadania nacional, são aqueles que exercem seu poder de uma forma mais eficaz. A capacidade ou eficiência dos Estados depende do grau de desenvolvimento de infraestruturas estatais que penetrem do forma universal a sociedade civil. Será através dessa infraestrutura que as elites políticas poderão extrair recursos da sociedade civil e fornecer serviços aos indivíduos exercendo assim seu poder (MANN, 2006).

Em que aspectos a caracterização proposta por Mann pode ser útil para pensar os vínculos entre os atores coletivos e os Estados no contexto dos processos de reforma por este promovidos. É possível analisar, sob este prisma interpretativo, em que medida os Estados latino-americanos tem construído técnicas de exercício do poder infraestrutural de tal modo a influenciar e coordenar de forma centralizada a atividade das sociedades, e em que medida estes ainda utilizam o poder despótico no seu vínculo com as mesmas. E, nesse sentido, como os movimentos sociais interagem com o Estado na construção e implementação das mencionadas estratégias do exercício do poder e como eles reagem diante do exercício do poder despótico.

Para Mann, os Estados latino-americanos têm fracassado na construção de arquiteturas infraestruturais de caráter universal. Assim sendo, eles não conseguiram representar de forma eficaz os interesses dos mais pobres. O poder infraestrutural dos Estados latino-americanos não tem penetração uniforme em todo o território, permanecendo ele circunscrito a determinadas camadas e grupos sociais. Este fato revela, aos olhos do autor, uma crise dos Estados nação, isto é, do poder infraestrutural deles. Nesse sentido, o principal desafio na região reside na incorporação das diversas populações à cidadania nacional, através da consolidação de infraestruturas estatais poderosas (MANN, 2006).

Ainda, a proposta interpretativa de Michael Mann permite pensar os vínculos entre os movimentos sociais e o Estado numa via de dois sentidos. Na medida em que habilita, ao mesmo tempo, a atuação autônoma do Estado e as elites encarregadas de comandar suas ações e a influência dos grupos sociais ideológicos, econômicos e militares no desenvolvimento das técnicas do exercício do poder do Estado. A apropriação por parte do Estado de técnicas de poder originariamente desenvolvidas na sociedade civil, que passam a exercer seu poder de forma autônoma, ocorre ao mesmo tempo em que os grupos de poder da sociedade civil acessam o Estado através das mesmas.

4 DIREITO À EDUCAÇÃO E MUDANÇA SOCIAL NA VENEZUELA: OS DESAFIOS DA REVOLUÇÃO BOLIVARIANA

Como já mencionei na introdução deste trabalho, as políticas públicas de educação na Venezuela reproduzem o caráter complexo e os elementos contraditórios presentes no processo de transformação política e social promovido pela “Revolución Bolivariana”. Um modelo de Estado forte na geração de políticas públicas, liderado por um governo que carece de base política estruturada, embora tem nos setores populares seu principal núcleo de apoio. Ao mesmo tempo, uma forte oposição política protagonizada por diversos setores da sociedade faz frente às iniciativas governamentais.

Um conjunto de contradições definem o cenário das políticas públicas de educação na Venezuela. Contradições estas que aportam elementos sobre as diversas formas de vinculação entre os atores sociais organizados e o Estado. A implantação das novas modalidades e políticas estatais de educação se depara com dificuldades e obstáculos que levaram ao governo a criar sistemas estatais paralelos como principal estratégia para a efetivação das transformações.

Tratarei neste capítulo das especificidades dos processos de implementação das mencionadas estratégias, suas potencialidades, contradições e limites.

4.1 Neoliberalismo e educação na Venezuela

Como já mencionamos no primeiro capítulo, o modelo de planificação estatal venezuelano teve, e ainda mantém, uma estreita vinculação com a evolução econômica derivada da renda petrolífera, acompanhando as crises provocadas pela diminuição da renda nacional e impulsionado pelo progresso derivado do surgimento de excedentes. Desta forma, os planos nacionais e programações normativas foram mudando ao longo das décadas, adotando características associadas aos enfoques desenvolvimentistas, na década de 60, a procura da modernização e da eficiência que imperava a fins de 1980. No período de 1989-1998, o modelo de planificação identificou-se com estímulo de um sistema econômico que privilegiava a

competitividade de mercado e a consolidação de uma democracia eficiente onde o Estado pouco teria a intervir nos processos de *autorregulação* da economia e da sociedade.

No âmbito da educação, os programas traduziram uma aspiração reformista voltada para a adaptação dos sistemas de ensino às mudanças econômicas e sociais inscritas nos chamados *processos de globalização*. A renovação organizativa do Ministério de Educação e o seu envolvimento nos programas nacionais adquiriram neste período uma ênfase especial. Três etapas definiram a implementação da nova plataforma educacional: um processo de modernização institucional centrado na agilização dos trâmites administrativos; uma progressiva delegação das atribuições, funções e competências do nível central para as unidades locais; e a descentralização e transferência das responsabilidades e competências aos governos estaduais.

Apesar dos objetivos de maior equidade e ampliação do acesso à educação pregoados pela plataforma de medidas impulsionadas, as informações estatísticas revelam que as mesmas provocaram: altos e baixos na expansão e cobertura das atividades formais e informais destinadas à primeira infância; intermitências no processo de ampliação do acesso à educação básica; marcadas deficiências na capacitação de Jovens e adultos; uma lenta redução das taxas de analfabetismo; sérias dificuldades no desenvolvimento de ações destinadas a alcançar as Metas do Milênio³⁹. As cifras são especialmente alarmantes quando considerada a cobertura escolar. Entre a população de 0 a 3 anos de idade, apenas 4,89% recebia algum tipo de atenção educativa. No que diz respeito a primeira infância, entre os 4 e 6 anos de idade, a cobertura das diversas modalidades – incluindo instituições públicas e privadas de ensino, além de ONGs e outras instituições do setor privado – alcançava 68,2% da população. Já no que se refere à educação básica, a deserção escolar, o aumento do setor privado e o retraimento do setor público aparecem como os fatores mais alarmantes. Fatores estes que, somados ao crescimento da pobreza contribuíram para o aumento de crianças e jovens em situação de risco excluídos do sistema educacional e vulnerabilizados.

³⁹ Ver: Relatório Educação para Todos. Avaliação do Ano 2000. Relatório Nacional, Venezuela. UNESCO, PNUD, FENUAP.

Um retrato da dinâmica da população em matéria educacional durante a década de 1990 indica que a cada 100 crianças que ingressavam no primeiro ano da escolarização básica: 31 chegariam ao terceiro ano, 59 completariam o sexto ano, 38 o nono ano e apenas 18 chegariam ao segundo grau. Isto significa que 32% da população escolar seria expulsa antes do sexto ano, 53% antes de completar o nono ano e 73% antes do segundo ano da educação média, sem mencionar a elevadíssima proporção de alunos que ainda, completando seus estudos de segundo grau, não ingressariam na educação superior devida a escassez de vagas nas universidades e institutos superiores de ensino. Quanto ao analfabetismo, os dados indicam que, em 1990, a taxa ainda alcançava 6,8% da população (sendo 6,7% para os homens e 7,3% para as mulheres), taxa que representava aproximadamente 1.150.000 pessoas de dez anos ou mais que não sabiam ler e escrever. Esta percentagem torna-se sensivelmente superior quando considerado o denominado analfabetismo funcional, dada a quantidade de pessoas jovens e adultas sem a educação básica incompleta.

Uma outra variável a ser considerada para analisar as características das políticas educacionais da época são os níveis de inversão educativa estimado em 3% do PIB. A situação do financiamento educacional era especialmente crítica quanto à infraestrutura. A escassa inversão derivou em profundas dificuldades no que se refere à quantidade e ao estado edilício dos estabelecimentos educacionais, provocando sérios efeitos negativos na qualidade dos processos pedagógicos.

No âmbito da educação superior, observa-se um profundo processo de privatização, acompanhado do enfraquecimento e deterioro das instituições públicas, o amortecimento da autonomia universitária e o esvaziamento financeiro. A crescente iniquidade nas condições de acesso e permanência dos estudantes aprofundaram o processo de elitização das universidades públicas. O deterioro acadêmico e físico dos diversos níveis do sistema universitário manifestava-se de forma mais enfática no setor público. Algumas das evidências mais fortes do mencionado deterioro eram a excessiva heterogeneidade, diversificação e diferenciação tanto institucional quanto matricular e o abandono das políticas destinadas ao setor; a desintegração das funções universitárias; a persistência de concepções curriculares baseada na fragmentação do conhecimento e dos saberes; a proliferação de ofertas de pós-graduação que não respondiam aos requisitos legais, condições de infraestrutura,

conformação dos corpos docentes, e desenvolvimento de atividades de pesquisa; a perda da pertinência social das instituições, programas e carreiras.

4.2 A construção de marcos regulatórios: a Constituinte e o Projeto Educativo Nacional

Neste pano de fundo e visando reverter as mencionadas deficiências do modelo educacional precedente foi concebido o projeto educacional bolivariano. A Carta Magna de 1999 consagrou a educação e a cultura como direitos fundamentais e baseamento essencial do processo de transformação impulsionado. Combinada ao debate constituinte originado na época, a Carta constituiu o pilar para a construção da proposta educacional bolivariana. Já em 1998, os movimentos pedagógicos, grupos e coletivos de professores que participaram da campanha presidencial de Hugo Chávez tinham levantado a necessidade de promoção de um processo de deliberação coletiva que discutisse as orientações, os princípios e a agenda da educação no papel da escola, bem como o modelo de homem, de sociedade e de país⁴⁰. Em Janeiro de 1998, o Conselho Nacional de Educação⁴¹ tinha promovido uma Assembleia Nacional de Educação com o objetivo de debater as propostas e síntese de diversas assembleias municipais e regionais que o organismo promoveu em 1997, destinadas a iniciar um processo de reforma educacional. As características e os resultados da consulta foram criticados pelas então forças opositoras que vinham apoiando a candidatura de Hugo Chávez.

⁴⁰ Ver: Conselho Nacional de Educação (1998) Propostas para transformar a educação. ANE. Caracas, Venezuela.

⁴¹ O Conselho Nacional de Educação (CNE) foi um organismo paragovernamental criado em 1974 por decreto presidencial, durante o Governo de Carlos Andrés Pérez, com a função de assessorar o Estado nos assuntos relativos à educação. O mesmo foi dissolvido em 1999, durante a gestão de Chávez. Desde então, os antigos membros de CNE criaram uma organização civil denominada Assembleia Nacional de Educação (ANE).

Com o objetivo de atender estas demandas e reivindicações, o Ministério de Educação chamou em 1999 a realização de uma Constituinte Educacional. Iniciou desta forma um amplo processo de consultas e debates que abrangeu praticamente todo o território nacional, registrando uma ampla participação do magistério. As conclusões e acordos alcançados foram sintetizados no “Plano Educativo Nacional (PEN) – Versão Preliminar”, publicado no mês de dezembro do mesmo ano. O processo consultivo prosseguiu durante o ano 2000, permitindo a elaboração de uma versão enriquecida do PEN que incorporou contribuições dos professores, estudantes, comunidades de pais e representantes, bem como de diversos atores da comunidade em geral.

Procurando trasladar ao âmbito educacional os princípios expressos na Constituição de 1999, o PEN propôs basicamente a redefinição de um conjunto de aspectos vinculados às responsabilidades do Estado em matéria educacional; a gestão do sistema escolar; as orientações curriculares; e a formação de professores. Analisando as suas principais contribuições, interessa especialmente destacar aos fins deste trabalho o apelo à educação como o núcleo fundamental de uma estratégia de desenvolvimento endógena que visa consolidar uma nova estrutura institucional que permita canalizar as transformações propostas na Constituição⁴². O Plano Educativo Nacional constituiu-se como o principal eixo das ações educacionais.

Durante o ano de 2001, importantes confrontações insurgiram no cenário educacional venezuelano. Aqueles que tinham apoiado a proposta de reforma educacional elaborada pelo antigo Conselho Nacional de Educação, meses antes da ascensão do Presidente Chávez, criticariam fortemente o reluzente PEN. Dois projetos contrapostos pugnariam por prevalecer. O primeiro, promove a aplicação de programas orientados a aprofundar a privatização e a desregulação dos serviços educacionais, dando continuidade e fortalecendo as orientações pedagógicas que tinham predominado no período anterior. O segundo orienta seus propósitos à formação de mudança suscitado pela Revolução Bolivariana. A tensão entre ambas as propostas de reforma educacional acentuou-se conforme foi aumentando a

⁴² É possível observar uma plena correspondência entre estas orientações e aquelas definidas no Plano de Desenvolvimento Econômico e Social da Nação (2001-2007).

polarização que caracteriza o clima político do país. Tal como expressa Luis Bonilla, era evidente “[...] uma ruptura discursiva que acelerou e aprofundou a redefinição das relações e dos atores do poder educacional, abrindo espaços para uma nova hegemonia no sistema de governabilidade da educação.” (BONILLA, 2001, p. 35).

O conjunto de ideias que nutriram a proposta do PEN, articuladas durante o processo da Constituinte Educacional, revela a consolidação de um movimento pedagógico que procurava ocupar um espaço na definição da agenda pública da educação. Um conjunto de grupos e organizações de base que, havendo confrontado e resistido as políticas privatizadoras promovidas no período da já mencionada Quarta República, reivindicavam a radical transformação da educação venezuelana tanto no que diz respeito aos seus sentidos, propósitos e princípios, quanto no que se refere aos seus aspectos e componentes pedagógicos.

É preciso afirmar que boa parte das principais bandeiras e reivindicações levantadas por este movimento foram incorporadas no processo de transformação promovido pelo governo bolivariano. Entretanto, é preciso salientar ainda que, apesar do reconhecimento dos avanços efetivos em termos da inclusão educacional, tal como alguns dos seus representantes expressam de forma clara, ainda permanece pendente uma transformação efetiva das práticas pedagógicas que ocorrem no interior das escolas e salas de aula. Os princípios pedagógicos que inspiraram os debates da Constituinte Educacional e se materializaram no PEN não são claramente identificáveis no sistema de ensino formal, permanecendo circunscritos a espaços e experiências que ocorrem por fora deste, como é o caso das *misiones educativas* que abordarei mais a frente neste trabalho.

Cabe por enquanto destacar que, fortes resistências provenientes das antigas práticas inscritas no sistema de educação formal, ancoradas nas estruturas institucionais, impedem hoje a implantação dos princípios da educação bolivariana. Estenderei na seção a seguir a minha argumentação sobre este ponto.

4.3 A revolução bolivariana e a educação: estratégias para viabilizar a transformação

A educação constitui em termos enunciativos e conceituais um dos pilares da denominada “Revolución Bolivariana”. Como em todo processo e movimento revolucionário, a formação das novas gerações é condição para a expansão, continuidade e consecução dos ideais pregados. A educação instala-se ao mesmo tempo como meio e fim, servindo de motor para a transformação.

Não foi diferente no caso da Venezuela. As políticas educacionais promovidas pelo Governo Bolivariano visaram inaugurar um processo de dramática transformação do sistema educacional venezuelano que acompanhasse mas também apoiasse e garantisse os impactos das transformações políticas e sociais. Um dos propósitos iniciais foi a expansão da cobertura escolar. Garantir educação de qualidade para todas as crianças, jovens e adultos, particularmente aqueles pertencentes aos setores mais vulneráveis, foi o primeiro objetivo e uma das mais sólidas bandeiras políticas utilizadas. A erradicação do analfabetismo foi talvez uma das mais claras e indiscutíveis conquistas do primeiro Governo Chávez (1999-2001). Com a implementação das *Missões Educativas*, as quais me referirei mais a frente neste trabalho, em pouco mais de dois anos, Venezuela foi declarada Território Livre de Analfabetismo pela ONU⁴³.

A aspiração mais ambiciosa foi a instauração de uma nova concepção de educação que garantisse a pertinência e a adequação das práticas formativas com o processo de transformação social e política de caráter mais amplo. Deste modo, alguns dos principais eixos que articularam a proposta bolivariana no campo da educação durante os primeiros anos de governo foram: educação de qualidade para todos; escola como um espaço de equidade e co-responsabilidade; descentralização,

⁴³ Em outubro de 2005, a República Bolivariana de Venezuela foi declarada Território Livre de Analfabetismo pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO). A categorização é atribuída àqueles países onde pelo menos 96% das pessoas maiores de 15 anos sabem ler e escrever.

integralidade e modernização dos sistemas escolares. Estratégias estas que exigiam uma dramática redefinição dos componentes estruturais do sistema tradicional de educação, bem como a formulação de uma nova concepção sobre a escola, suas funções e seu papel na sociedade.

Uma série de programas, estratégias e projetos foram desenhados com o intuito de garantir a plena incorporação da população venezuelana no sistema educacional, visando ainda construir uma visão de educação que ultrapassasse os limites da escolarização. Foram os denominados “Projetos Bandeira”⁴⁴. Estes programas apontaram claramente a instituir a proposta educacional bolivariana que, *baseada na perspectiva dos direitos humanos fundamentais, aponta à construção da democracia social, no contexto de um Estado de direito e justiça*. A tarefa educativa torna-se, nesta perspectiva, um *continuum* fortemente ancorado nas noções de historização e territorialização que entende os processos de ensino-aprendizado como unidades complexas, totais e integrais⁴⁵. Do ponto de vista sistêmico, esta concepção

⁴⁴ Na área da educação, os denominados “Projetos Bandeira” foram: - o **Projeto Simoncito**, oferece educação para crianças dentre 0 e 6 anos de idade. Define um modelo de educação integral que compreende os âmbitos da educação, a saúde, a alimentação, a recreação e a proteção legal, comprometendo o envolvimento das famílias. Inclui ações orientadas a gestantes através de orientações nas áreas para garantir o desenvolvimento pleno da criança desde a gestação. O projeto se desenvolve tanto nas instituições tradicionais da educação infantil (creches, jardins, etc.) quanto em âmbitos não convencionais tais como centros comunitários, familiares, bibliotecas, centros de atenção integral, dentre outros;

- seguindo os mencionados princípios da educação bolivariana, o projeto bandeira da **Escola Bolivariana** foi lançado em 1999 no intuito inicial de garantir a inclusão da totalidade da população infantil na escola e acabar com o problema da deserção escolar. Clamando “Por uma educação de qualidade para todos”, o projeto veio para avançar na construção e desenvolvimento de uma nova estrutura do sistema educacional que garantisse uma concepção da escola como centro educacional integral e de interação comunitária que estimula uma pedagogia participativa. O projeto incluiu a extensão da jornada escolar e a ampliação da grade curricular que incorporou atividades culturais, esportivas, questões vinculadas à alimentação e à saúde;

- **Liceo Bolivariano**, projeto destinado a jovens e adolescentes focado na construção da identidade e a cidadania bolivarianas. Supõe a participação de estudantes, professores, pessoal administrativo, e representantes comunitários na construção coletiva dos componentes organizativos, pedagógicos e administrativos das escolas. Propõe uma abordagem inter e transdisciplinar que envolve o trabalho em áreas e o desenvolvimento de projetos de pesquisa voltados para as comunidades locais. Propicia desta forma um esquema pedagógico integrado que favorece a construção do pensamento crítico, cooperativo, reflexivo e libertador.

⁴⁵ Ministerio de Educación y Deportes (2004b), Políticas, programas y estrategias de la educación venezolana. Informe Nacional de la República Bolivariana de Venezuela. Caracas, República Bolivariana de Venezuela.

educacional supõe uma ativa correspondência entre os níveis e modalidades que compõem o sistema educacional e os diversos momentos do desenvolvimento físico, biológico, psíquico, cultural, social e histórico das pessoas. Refere-se a um processo de carácter integral e progressivo que articula os eixos do “aprender a ser, a conviver, saber e fazer”, aspectos estes, que se materializam de formas distintas ao longo do itinerário formativo. A articulação pedagógica e curricular entre cada uns dos níveis educacionais torna-se nesta proposta um componente fundamental. Atendendo o objetivo da inclusão e o desenvolvimento de uma oferta educacional de qualidade, a tarefa de construir uma nova estrutura institucional tornou-se iniludível.

A escola é pensada nesta proposta educacional como o espaço de concreção das ações educacionais mas, fundamentalmente, como uma forma primordial de organização do poder do Estado. Ela atua como um enclave essencial na trilogia Estado/Sociedade/Território e exerce uma função fundamental no processo de transformação do cidadão para a “Nova República”.

A instituição e o Estado aparecem nesta concepção como agentes promotores da transformação.

Por sua parte, a participação da comunidade nos assuntos educacionais torna-se importante a fim de garantir as transformações institucionais e culturais consideradas necessárias para consolidar o modelo de desenvolvimento endógeno e soberano pregado pelo movimento revolucionário. A participação articulada do Estado, a família e a sociedade no processo de formação supõe a vinculação integral destes agentes, processo este que tem continuidade ao longo da vida dos cidadãos.

Os já mencionados Projetos Bandeira, implementados no campo educacional, vieram para garantir a realização de um ideal político que, alego, adotando uma dinâmica verticalizada “de cima para baixo”, ancorou-se na forte ação do Estado para alcançar mudanças nas camadas sociais, ambicionando, ao menos em termos enunciativos, um retorno da comunidade escolar que viria a se incorporar na construção do processo. Domingues utiliza a noção de *cesarismo progressista* para interpretar o movimento de democratização social na Venezuela. Um processo que surgiu no Estado e “desde cima” alcançou a sociedade e as forças populares – contrariamente ao ocorrido em outros países como Brasil e Bolívia onde, para o autor, uma “revolução molecular democrática” caracterizada pela chegada ao Estado de

forças políticas expressivas iniciou o processo de transformação (DOMINGUES, 2009a).

Trazendo as dimensões da caracterização do poder proposta por Mann, podemos induzir que o projeto educacional Bolivariano representa uma tentativa de construção do *poder infraestrutural*, onde o enraizamento institucional, neste caso através da escola, penetra os territórios sociais para implementar as suas decisões e também habilitando o acesso dos grupos sociais à mencionada institucionalidade.

O processo de implementação e concretização efetiva dos Projetos Bandeira se defrontou com dificuldades e resistências que relativizam os alcances do tão almejado processo de transformação.

O processo de conversão das escolas tradicionais à modalidade bolivariana começou em 1999, abrangendo inicialmente as escolas federais, depois aquelas submetidas aos regimes estaduais e finalmente as municipais. O processo exigia a elaboração por parte das escolas de projetos institucionais voltados para as necessidades, interesses e problemáticas das comunidades locais. As transformações nas modalidades de trabalho atingiram alunos, professores, diretos e funcionários em geral. Ainda, envolveu a implementação do regime de tempo integral e a instalação de espaços específicos tais como bibliotecas e refeitórios, provocando uma reconceptualização do espaço escolar.

Conseguí identificar um primeiro obstáculo neste processo de transição de uma modalidade para a outra nos diversos níveis da administração escolar. A excessiva burocratização das estruturas institucionais do sistema educacional tem provocado o atraso e mesmo a suspensão das estratégias destinadas a viabilizar a implementação da nova estrutura proposta. Os níveis de compartimentarização e segmentação das unidades encarregadas de regular o funcionamento do aparelho institucional dificulta a coordenação de ações intersetoriais que permitam o desenvolvimento de estratégias educativas integrais, um dos principais legados da proposta bolivariana. Ao caráter rígido e estagnado das estruturas diretivas e administrativas, devemos acrescentar a falta de compromisso e adequação das pessoas encarregadas de exercer estas funções com o próprio movimento da revolução bolivariana. Como vimos, as adesões à causa não foram generalizadas e o setor educativo concentrou boa parte dos focos opostos, dentre eles os sindicatos de professores.

Por outro lado, a escassez de recursos financeiros para garantir as modificações em termos de infraestrutura, a implementação de programas alimentares, a dotação de bibliotecas e demais espaços pedagógicos previstos na proposta bolivariana constituiu um obstáculo difícil de sortear. As características e condições edilícias das escolas nem sempre permitiram uma adequada implementação do projeto. Nas escolas que contavam com o funcionamento de dois turnos escolares alternados, o processo de transição tornou-se particularmente complexo dada a impossibilidade de abrigar a totalidade da matrícula de forma simultânea.

Outra fonte importante de resistências a este processo provêm do corpo de professores e dizem respeito a questões da ordem econômica. A rejeição à educação em tempo integral por parte de muitos educadores responde à impossibilidade de acumular cargos e horas de trabalho, o que traz como consequência uma perda no ganho salarial. Embora a mutação para a escola bolivariana prevê a adjudicação de uma bonificação econômica para os professores e, em termos reais, uma melhora significativa nas condições laborais, estas vantagens não parecem ser suficientes.

Cabe salientar que, com o passo do tempo, o projeto de implementação das escolas bolivarianas tem tendido a flexibilizar suas condições de aplicação, resignando, inclusive, em muitas oportunidades a implementação do tempo integral.

Ainda no que se refere ao corpo de professores, existem evidentes deficiências na formação que dificultam a realização dos novos desafios que, em termos pedagógicos, supõe a proposta educacional bolivariana. Pareceria que os alcances da transformação pregoada dependem expressivamente da capacidade para incorporar os professores, verdadeiros protagonistas e condutores do ato pedagógico, ao processo de câmbio.

Quero finalmente sublinhar que as dificuldades e obstáculos defrontados extrapolam o âmbito estritamente educacional. Impulsionado pelo Governo Chávez, este acarreta as resistências de uma proposta política que, como vimos, tem gerado fortes movimentos de oposição. Replicada no campo educacional, a polarização à qual me referi, em parágrafos anteriores, representa uma pedra no andamento da transformação.

4.4 O debate curricular

O problema do conteúdo da educação foi alvo de disputa e reflete as complexidades, idas e voltas do processo político analisado, dado que envolve de alguma forma a interação entre o Estado e os atores sociais envolvidos.

O Programa de Modernização e Atualização Curricular promovido pelo Ministério da Educação pretendeu organizar a implementação de uma metodologia participativa para a construção coletiva do currículo escolar que garantisse a transformação do sistema educacional nacional. O desafio era superar os modelos curriculares verticalizados e construir uma estrutura educacional flexível e plural que estabelecesse lineamentos e orientações básicas considerando ao mesmo tempo as particularidades locais e regionais.

Dois posicionamentos surgidos no interior do Governo e entre as bases de apoio definiram o curso do debate curricular: desde o início, a necessidade de elaborar um currículo nacional centralizado foi defendida pelos setores governistas majoritários; por sua vez, acompanhando as discussões da Constituinte Educacional, a ideia de desenvolver currículos locais foi ganhando força significativa entre os movimentos e grupos sociais envolvidos. Esta última vertente defendia a importância de considerar as problemáticas, características e interesses das comunidades locais e define o currículo como uma dinâmica que nucleia outros processos educacionais como a planificação, a avaliação e a organização escolar.

Em outubro de 2007, uma versão preliminar do Currículo Nacional Bolivariano foi apresentada pelo Ministério da Educação que chamou umas Jornadas Nacionais de Capacitação destinadas à difusão e a deliberação dos novos lineamentos e conteúdos. Em tal oportunidade, o Governo assinalou que o mencionado desenho curricular recolhia os debates da Constituinte Educacional. As Jornadas ofereceriam a oportunidade de revisar, discutir e até reformular o texto curricular proposto que deveria ser colocado em prática no período letivo subsequente. O caráter vertiginoso do processo colocou em dúvida o grau de participação dos professores e grupos sociais envolvidos no processo de elaboração da proposta curricular. As reações foram adversas e um movimento contrário levou o Ministério a reabrir o debate.

O debate ganhou abrangência. As críticas dos setores opostos salientavam o caráter “ideologizado” da proposta, objetando uma suposta intenção por parte do Governo de impor um pensamento único. Algumas das acusações dos setores vinculados à mídia, partidos e sindicatos opostos assinalaram que: a proposta promovia a doutrinação e uma visão enviesada da história; contradizia os princípios da Constituição e da Lei Orgânica de Educação; seria uma tentativa do governo de “infiltrar” lineamentos rejeitados na reforma constitucional; os conteúdos exaltam premissas político-ideológicas e o militarismo desatendendo a formação cívica.

O sindicato de professores, aliado ao governo (SIAFUM), manifestou desconforto com o modo de implementação do processo de debates, alegando que o Governo estaria impondo os novos lineamentos curriculares e que a proposta não se baseava num processo de consulta à comunidade educacional que recolhesse os acordos alcançados na ocasião da Constituinte. Os depoimentos indicam que a modalidade de elaboração e implementação da Reforma Curricular obedeceu um formato verticalizado, “de cima para baixo”. A ausência de espaços efetivos de participação e reflexão que permitissem uma apropriação efetiva dos novos lineamentos e viabilizassem uma transformação efetiva das práticas escolares foi outra das críticas esboçadas pelos setores sindicais. Os mesmos reivindicaram a reformulação da proposta a partir da realização de uma nova Constituinte Educacional.

Diante das críticas, o governo argumentou que o documento curricular apresentado tinha o intuito de ser debatido e concluído após feitas as contribuições dos diferentes setores da comunidade educacional mediante a realização de um debate nacional que permitisse a elaboração de consensos entre docentes, representantes governamentais e a sociedade em geral. O próprio Hugo Chávez convidou a oposição a apresentar propostas alternativas.

4.5 O modelo das “missões sociais” na Venezuela: uma nova modalidade de gestão pública, a construção de cima para baixo

Desde a chegada ao poder, o governo bolivariano se defrontou com grandes dificuldades para reorientar a gestão pública através das organizações administrativas e institucionais existentes. As estruturas do estado, debilitadas e burocratizadas tinham sido submetidas a processos de desvalorização e deslegitimação incentivados por baixos salários e pela desqualificação profissional. O clientelismo político, a corrupção e a hegemonia dos tradicionais partidos políticos nos sindicatos da administração pública atuaram como barreiras iniciais e grandes focos de resistência ao projeto bolivariano. Após a derrotada da greve do petróleo em 2002, o governo resolveu executar uma nova estratégia de caráter emergencial que consistia na implementação de policiais sociais de corte universalista nos âmbitos rural e urbano, tendentes a favorecer a participação, a superar a exclusão social e a promover o processo de criação de uma cidadania efetiva. Como assinala Luis Lander, estas iniciativas, devido a sua ampla magnitude social e territorial e, fundamentalmente dada a urgência que acompanhou sua implementação, pareciam impossíveis de serem realizadas através das estruturas administrativas e institucionais herdadas (LANDER, 2007, p. 71).

As denominadas *missões*, termo que traz consigo conotações religiosas e militares, foram estratégias de caráter emergencial que, como veremos a seguir, de fato afetaram os grupos populacionais mais vulneráveis, imprimindo mudanças nas suas condições de vida, bem como nos processos de organização coletiva. Um ambicioso sistema de política social que driblaria os obstáculos burocráticos proporcionando de forma rápida e direta atenção aos setores mais necessitados da população, fortalecendo ainda a promoção de processos organizativos nas comunidades, processos estes envolvidos no próprio desenho e execução das mencionadas políticas. A promoção e articulação entre organizações de base (comitês de terra, assembleias populares, cooperativas, etc.), componente central desta estratégia, tem contribuído segundo alguns analistas para elevar o nível de participação política e cidadã dos setores populares, favorecendo a assimilação de um novo bloco de poder (LACABANA, 2006, p. 345). Trata-se de um movimento

radicalmente oposto ao propiciado pelo desenho de políticas dominantes nos anos 1990, densamente regressivo e com consequências negativas em termos objetivos – particularmente no que se refere à concentração do ingresso e à progressiva deslegitimação do sistema político – e, sobretudo, em termos subjetivos – dada a ruptura dos laços de solidariedade social dos imaginários do progresso e da autoconfiança sociais.

A consequência mais imediata deste pacote de medidas tem sido um forte impacto nas condições de vida dos setores mais excluídos. O relatório da CEPAL de 2007 afirma que entre 2002 e 2006, a Venezuela diminuiu a sua taxa de pobreza em 18,4% e de indigência em 12,3%⁴⁶. Dados os imediatos resultados, as *missões* tornaram-se uma prioridade do governo bolivariano que destinou, em 2004, 41% do orçamento nacional para sua execução.

O reconhecimento dos avanços alcançados são indiscutíveis. Porém, um conjunto de dificuldades contornaram as *missões* sociais bolivarianas. Um dos mais significativos refere-se ao seu financiamento. Os recursos que sustentam estas iniciativas procedem de um fundo especial abastecido com a renda petrolífera, trazendo consigo uma elevada carga financeira para o Estado que não conta com outras vias significativas de ativação da economia. O limitado grau de institucionalidade das propostas e a persistente leviandade burocrática infundiram a ausência de procedimentos claros e de normas administrativas de gestão dos recursos. A falta de acompanhamento e controle, bem como a incapacidade de limitar o clientelismo e a corrupção denunciados, correntemente pelas próprias organizações sociais envolvidas, atrapalham a consecução dos objetivos propostos e obscurecem o esplendor desta inovadora proposta, apresentando novos desafios em termos da sua gestão.

Outra importante dificuldade manifesta-se no âmbito da avaliação. Devido à inexistência de sistematizações e estudos rigorosos efetuados por instâncias externas, os resultados que em termos quantitativos e qualitativos têm mostrado os

⁴⁶ Segundo a CEPAL, a implementação contínua de programas sociais de grande abrangência viabilizou a diminuição da taxa de pobreza de 37,1% para 30,2% em apenas um ano (CEPAL, 2007).

diversos programas, foram alvo das mais diversas polêmicas entre governistas e opositores. Este vácuo originou apreciações infundadas e críticas que desqualificam as cifras apresentadas pelo governo, alegando sua falta de confiabilidade e o seu caráter tendencioso. As correntes opositoras promoveram estudos orientados a questionar os resultados das missões, forçando uma contraposição de credibilidade das fontes. Vários dos funcionários que participam destas iniciativas ainda demandam a realização de avaliações rigorosas que evidenciem os resultados efetivos, bem como as principais dificuldades e logros alcançados, sublinhando elementos úteis para continuar avançando na sua implementação.

Expressamente criadas para superar os obstáculos impostos pelas estruturas administrativas herdadas do antigo aparelho estatal, as *missões sociais bolivarianas* propõem um novo modelo de organização do Estado que começa a se erigir de forma paralela. Porém, seu já mencionado caráter emergencial não deixa de imprimir nesta estratégia política um viés de transitoriedade. Como veremos a seguir, a propósito do caso específico da educação, a articulação destas com as instâncias convencionais que compõem o arcabouço institucional do Estado constituiu um dos principais obstáculos que afrontou o governo bolivariano para avançar no ambicioso processo de transformação iniciado.

As missões bolivarianas tiveram, nos vários âmbitos em que foram implementadas⁴⁷, uma grandiloquência destacada devido aos seus impactos nas condições de vida das populações tradicionalmente mais desfavorecidas e, também, dada a quantidade de recursos a elas destinados. As missões atingiram os mais diversos campos da política pública, incluindo saúde, educação, moradia, alimentação, saneamento básico, segurança pública, etc. Elas avançaram na criação de estruturas e infraestruturas que garantiram seu funcionamento, envolvendo as comunidades atingidas nos próprios processos de implementação das mesmas. No entanto, o processo de institucionalização das mesmas teve lugar fora do aparelho institucional do Estado, criando uma estrutura paralela.

⁴⁷ Alguns exemplos de missões bolivarianas mais significativas são, dentre outras: “Mision Barrio Adentro”, dedicada a oferecer serviços médicos às populações mais pobres e desatendidas através da criação de unidades de *saúde ambulatorias*; “Mision Habitat”, destinada a suprir as deficientes condições de moradia; “Mision Mercal”, destinada a garantir segurança alimentar.

As missões educacionais surgiram para dar resposta à ampla população analfabeta e a ainda maior quantidade de jovens, mulheres e homens sem educação básica, média e/ou estudos superiores completos. O objetivo explícito é a inclusão ou reincorporação destas pessoas a trajetos formativos adequados às suas necessidades e interesses que levem em consideração e se adequem as suas condições de vida. Abrangendo os diversos níveis educacionais, as mesmas visam oferecer uma formação integral que potencie seu desenvolvimento humano, cultural e social.

As *missões educacionais bolivarianas* se baseiam na utilização do método cubano “Yo si Puedo”⁴⁸ com algumas adequações à realidade venezuelana. Trata-se de uma estratégia pedagógica baseada no aproveitamento dos saberes prévios dos educandos como ferramenta essencial no processo de ensino-aprendizado. A utilização de meios audiovisuais e instrumentos didáticos não convencionais constitui um dos seus recursos mais identificatórios. A utilização deste método gerou diversas tensões, sobretudo entre os setores da oposição que recusam o modelo socialista cubano e repudiam o elevado conteúdo propagandístico da proposta pedagógica. Já o governo defende a estratégia, alegando que ela substitui as visões *uropeizantes* do ensino tradicional por uma perspectiva *latinoamericanista*.

As missões acontecem em espaços de diversa índole. Escolas, refeitórios, centros comunitários ou simplesmente residências de habitantes dos bairros são cenários propícios para o desenvolvimento destas práticas pedagógicas. Executam sua ação em estreita vinculação e articulação com unidades comunitárias de diverso tipo. Algumas características do caráter comunitário assumido por estas iniciativas são: o aproveitamento mútuo de espaços; a promoção de projetos destinados ao benefício local; a participação dos agentes nas instâncias de organização comunal. Observo que a política pública aparece neste caso estritamente vinculada à promoção

⁴⁸ Metodologia educacional destinada a alfabetização de jovens e adultos que toma como base os conhecimentos prévios adquiridos nas experiências de vida. O método foi desenvolvido pela educadora cubana Leonela Relys e teve desde o início o intuito de ser utilizado internacionalmente já que pode ser adaptado a qualquer língua. Países como Venezuela, Argentina, Brasil, México, Equador, Nicarágua, Colômbia e Bolívia utilizaram o método para erradicar o analfabetismo.

da organização comunitária e social. Ainda que fragilmente institucionalizadas, afirmo, as missões educacionais exerceram desde o início a função de promoção da organização e mobilização social, contribuindo para a criação e o fortalecimento da base política governista que agiria em defesa do projeto bolivariano nos momentos de confrontação e mobilização política e social que vivera o país durante os mandatos do Presidente Chávez e após a sua morte, seja através do exercício da democracia participativa nas urnas, ou mediante estratégias de luta e mobilização popular. A organização coletiva emerge da política pública para nutrir a mesma.

Já os vínculos de colaboração entre as missões e as instâncias educacionais formais, observo, são chamativamente escassos. Os pontos de interseção entre ambas as modalidades de ensino estiveram livrados à boa vontade dos seus participantes. A escassa articulação é apontada como uma das principais deficiências, e sua superação como um dos mais iminentes desafios.

Impelidas pelo Estado, mas se esgrimindo como uma via alternativa ao sistema de educação formal, as missões constituíram um elo essencial no arcabouço educacional venezuelano durante o período analisado. Sua autonomia em matéria administrativa e de gestão, bem como no que diz respeito à definição dos seus lineamentos e orientações pedagógicas, tem contribuído para seu rápido e exponencial desenvolvimento. Porém, esta independência favoreceu a consolidação de uma espécie de externalidade que revela a configuração de uma estrutura paralela ao sistema de educação formal, originando uma série de tensões que não foram adequadamente abordadas. Uma maior articulação destas experiências com as instâncias institucionais tradicionais teria permitido potenciar os esforços voltados para um aproveitamento mais eficaz dos recursos disponíveis e, conseqüentemente, um maior abarcamento dos seus impactos.

4.6 Educação Superior

Na tentativa de reforçar o meu argumento, vale a pena traçar um paralelo com as ações impulsionadas pelo Governo Bolivariano no âmbito da educação superior.

Para isto apresentarei primeiramente algumas características tradicionais do sistema universitário venezuelano. Em primeiro lugar, devemos mencionar que não existe nem tem existido no país uma lei orgânica de regulação no âmbito universitário, apesar dos vários e diversos projetos amplamente debatidos. A incapacidade para gerar consensos políticos e acadêmicos, a conseqüente superposição de um conjunto indeterminado de instrumentos jurídicos e a ausência de um ordenamento integral favoreceu a configuração de um panorama heterogêneo e certamente desarticulado de instituições com objetivos diversos e de variada qualidade (CASTELLANO, 2001).

Entre os instrumentos jurídicos mais relevantes devemos mencionar a Lei de Universidades, vigente desde 1958 e reformada em 1970 pelo Congresso Nacional com o objetivo de alcançar uma maior concentração do controle político a partir da redefinição da ideia de autonomia e do estabelecimento de limites nos aspectos organizativos, acadêmico, administrativo e financeiro das casas de estudo. Esta reforma estabeleceu a criação do Conselho Nacional de Universidades (CNU), organismo coordenador e referente nas responsabilidades normativas e na distribuição do orçamento. Estabeleceu também a criação da Oficina de Planificação do Setor Universitário (OPSU), organismo de assessoria técnica do CNU que atende à planificação nacional. Estas mudanças desencadearam um processo de abafamento da autonomia universitária enfraquecendo sua função crítica e de compromisso social. Os defensores da autonomia universitária repudiaram a introdução das universidades experimentais criadas e controladas pelo Poder Executivo. Em 1973, o CNU passou a centralizar o processo de admissão às instituições de ensino oficiais através de um exame eliminatório e, em 1984, foi aprovada a obrigatoriedade deste processo sob responsabilidade de OPSU. Ainda, as universidades executavam na época provas de admissão por faculdade. Medidas estas que, combinadas, contribuíram para desestimular os setores populares para concorrer às vagas destinadas aos estudantes melhor preparados, a grande maioria provenientes do ensino privado. Desta forma, o CNU, encarregado da administração do acesso à educação superior, desenvolveu uma série de mecanismos que acabaram gerando um rigoroso processo de seleção que intensificou a exclusão neste nível de ensino. Esta dificuldade foi acentuada pelo problema da escassa disponibilidade de vagas.

A ampliação do acesso à educação básica e média que começaria a se propagar a partir dos anos 80 e se estendeu na década de 90, não teve seu correlato no âmbito da educação superior e universitária. O aumento do número de graduados do ensino médio não correspondeu com um aumento nas vagas das universidades públicas do país. Não houve crescimento edilício, maiores partidas orçamentárias, mais professores, promoção para o desenvolvimento da pesquisa, e nem houve um projeto nacional que atendesse ao crescimento do setor e seus potenciais impactos.

No fim da década de 90, vários estudos alertavam sobre a homogeneização da composição social das universidades, o crescimento acelerado do setor privado, o esvaziamento de conteúdos e a escassa articulação das universidades com o contexto social. Mas, sobretudo, evidenciavam a exclusão de grandes massas populacionais dos circuitos superiores da educação. Foi este o panorama que o Governo Bolivariano pretendeu afrontar, particularmente através do desenho de alternativas de formação que permitissem a incorporação daqueles estudantes que não tinham acesso à educação universitária. Visando reverter a tendência privatizadora, veio à tona um novo modelo que postula a universidade como eixo central da construção de uma nova cultura, a partir da sua apropriação por parte dos setores populares. Pretende assim se voltar sob a lógica do papel regulador do Estado e propor uma reconfiguração da autonomia associada ao trabalho criador, descartando seus sentidos e implicações corporativistas.

Inspirado nestes critérios, o Poder Executivo estabeleceu um aumento no orçamento para a educação superior⁴⁹ e a criação de dois novos Ministérios associados ao setor: Ministério da Ciência e Tecnologia (criado em 2000) e Ministério do Poder Popular para a Educação Superior (criado em 2001). Decidiu também implementar um conjunto de políticas específicas, dentre as que se destacam a já referida “Mision Sucre” e a criação da Universidade Bolivariana de Venezuela.

Tal como tenho sugerido, estas iniciativas e programas supõem a instauração de uma via educativa que se erige de forma paralela ao tradicional sistema

⁴⁹ A evolução da inversão em educação superior mostra que enquanto entre 1990 e 1998 o monto real foi de 5,145 bilhões de bolívares, entre 1999 e 2006 foi de 6,772 bilhões. Cifras que revelam um incremento do 31,6% (Ministério do Poder Popular para a Educação Superior, 2008).

universitário, impulsionando a instauração de instituições, modalidades e concepções pedagógicas alternativas. Como uma das consequências destas políticas, observo na evolução da relação entre universidades públicas e privadas uma reversão da tendência privatizadora.

Interessa especialmente salientar neste ponto que o confronto entre ambos os modelos educacionais espelha a situação política que vive o país, ao tempo que desmancha a tradicional oposição entre os sistemas público e privado de ensino, trazendo novos sentidos e componentes para os debates do setor. Neste sentido, resulta importante assinalar que as sete universidades autônomas têm sido importantes focos da oposição política ao governo chavista. Tanto os corpos diretivos, docentes e, principalmente, o movimento universitário protagonizaram boa parte das ações de protesto e mobilização que contestaram as políticas impulsionadas pelos governos bolivarianos. Sintetizarei a seguir alguns dos principais pontos em questão no debate.

Em primeiro lugar, vale mencionar o problema da *autonomia*. As universidades nacionais tradicionais defendem em nome deste preceito a não interferência do Estado em suas decisões, sobretudo no que diz respeito à eleição dos seus representantes, direito histórico que consideram ameaçado no regime atual. Em sentido contrário, partidários bolivarianos concebem a autonomia como um componente essencial da democracia participativa e um ingrediente fundamental no processo de transformação orientado à consolidação de um novo projeto político e social. Refere-se à liberdade de pensamento e, particularmente, à capacidade de geração de uma massa crítica. Na visão bolivariana, o Estado deve garantir as condições necessárias para a formação de sujeitos críticos e autônomos e, para tal, deve agir de forma proativa através da educação em todos seus níveis. Embora seja extremamente difícil a identificação de um consenso estrito nos diversos setores vinculados ao governo, especialmente em matéria universitária, existe um certo acordo generalizado com respeito à necessidade de formar quadros intermediários que possuam um reconhecimento da realidade adequado aos novos valores da revolução bolivariana e possam deste modo contribuir com seu fortalecimento e propagação.

A qualidade da educação constitui outro foco central do debate. Na perspectiva bolivariana, a qualidade aparece associada à pertinência, entendida esta desde seu

propósito social. No que se refere estritamente aos processos de ensino, a seus resultados em termos do êxito individual, mas que atende fundamentalmente aos impactos do processo educacional no que respeita à transformação social das comunidades de referência. Os setores da oposição política e acadêmica salientam a curta duração dos ciclos, a escassa qualificação ou ausência de titulação dos professores, a excessivo ênfase em instâncias práticas de ensino e aprendizado e a falta de requisitos acadêmicos tradicionais como as principais fraquezas da proposta educacional. Estes setores questionam a qualidade das instituições universitárias bolivarianas alegando também que seus participantes, em sua grande maioria provenientes das missões educacionais, pelo fato de não ter transitado o sistema regular de ensino apresentam deficiências insuperáveis. O caráter experimental da proposta e o imprevisto aparecem aos olhos dos opositores como indicadores da falta de excelência acadêmica. As críticas apontam ainda que o exponencial aumento da matrícula, a massiva e rápida gradação de estudantes põem em xeque a futura inserção dos mesmos no mercado de trabalho, no campo profissional e na investigação.

Tal como acontece em outros âmbitos, o debate universitário recolhe as disputas que em termos políticos que dividem a sociedade venezuelana. Associadas à distribuição da renda petrolífera para os governistas, as bases de um modelo de educação superior alternativa devem ser a democratização e a generalização do acesso. Em sua concepção socialista, a educação deve ser entendida como um direito permanente e uma condição para o desenvolvimento social. A resistência à mudança é entendida como uma evidência da adesão dos setores opositores ao modelo capitalista e sua aliança com o imperialismo regional. Por sua parte, a oposição política e acadêmica tem feito da concepção educativa bolivariana alvo das críticas e questionamentos. Rejeitando profundamente sua orientação ideológica, repudia a falta de pluralidade em termos políticos e sua associação direta com o governo.

4.7 A questão sindical

Fundada em 1932, a Federação Venezuelana de Professores (Federación Venezolana de Maestros – FVM) é a maior organização sindical de professores do país. Durante os últimos 70 anos, porém, a federação atravessou um profundo processo de fragmentação, dadas as disputas internas de filiação político-partidárias que levaram à conformação de sete federações nacionais, nucleadas atualmente no Comando Intersindical do Magistério⁵⁰. Esta dispersão não coibiu a conformação de um bloco social com capacidade de negociação política. As federações desenvolveram nesta época uma metodologia que consistia em suturar a fragmentação a partir da consagração de dirigentes únicos aos quais disciplinava-se de modo tal a lograr uma unidade temporal que voltava a ser interrompida após a medida de força. Desta forma, as organizações conseguiram viabilizar como própria a efervescência de base, sobretudo durante a sequência de greves precipitadas durante os anos 90. Este modelo teve como resultado uma significativa efetividade nos resultados – conquistaram quase todas as reivindicações, consolidando a organização como um movimento social de vanguarda e ator de importante peso político –, ao mesmo tempo que os níveis de organização evidenciaram componentes regressivos.

Como assinali anteriormente, o sindicalismo docente esteve marcado por sua histórica relação com o poder público, tradicionalmente presidido pelas forças políticas da Ação Democrática e da COPEI. Um vínculo que vários analistas tem caracterizado como corporativo, dado o caráter centralizado do Estado venezuelano, estado rentista petrolífero, manifesto desde os inícios da modernização institucional e produtiva. Já no começo do Governo Chávez, se perfilou uma forte tensão com as federações magisteriais tradicionais que repudiariam a gestão que instaurava um ruptura do passado administrativo governamental.

⁵⁰ Este órgão é o principal agente mediador das negociações com o Ministério de Educação.

A mencionada situação gerou um forte mal-estar em alguns setores da base do magistério que, aborrecidos com as desatenções das federações, conduziram uma progressiva reorganização dos docentes. Através da conformação de paróquias e comandos zonais, o movimento emergente esteve inicialmente radicado na cidade de Caracas e se estendeu aos poucos ao longo do território nacional. Criou-se então o movimento *Base Magisterial Democrática Sindical* que aglutinou os setores que anos mais tarde conformariam o *Sindicato Nacional da Força Magisterial (SINAFUM)*. Desde 1993, alguns setores do magistério tinham começado a se organizar em estreita vinculação com os grupos próximos ao Comandante Chávez. Aliança manifesta nos inícios do mandato presidencial. O novo marco de alianças teve sua primeira expressão durante o já mencionado processo da Constituinte Educativa. Como vimos, este momento significou a materialização e o reflexo de projetos antagônicos das forças no momento em disputa. O projeto foi acusado de ideológico pela oposição e um risco contra a liberdade religiosa. O movimento magisterial de base participou ativamente reivindicando a institucionalização e consolidação dos espaços de deliberação coletiva.

A ríspida relação entre o governo e os sindicatos opositores cristalizou-se novamente no ano de 2001, com oportunidade do debate da Nova Lei Orgânica de Educação. No momento, as propostas governistas acharam uma oposição militante encarnada pelos sindicatos de professores e outras organizações como o “Movimento 1011”⁵¹ que reuniram-se para promover a organização de pais, representantes e atores da comunidade educacional em geral, com o objetivo de construir e difundir uma concepção alternativa da política, de sociedade e de homem. Estes grupos asseguraram que, tal como definida a lei, os mencionados setores seriam deslocados pelos organismos comunais públicos.

Em 2002, a disputa agravou-se, tal como evidencia a ativa participação de setores do magistério, tais como a FVM no *lock out* patronal. O fracasso do golpe de Estado e a crescente deslegitimação das organizações sindicais tradicionais levou às

⁵¹ Associação de pais, professores e alunos que atua no campo da educação se manifestando em oposição a política bolivariana. Defende um “sistema educacional livre, democrático e de qualidade para todos” promovendo a formação cidadã de pais, alunos e representantes das comunidades escolares da Venezuela.

federações a se centrarem nas reivindicações estritamente setoriais. Assim, durante 2004, 2005 e 2006 os sindicatos protagonizaram diversas ações de força relacionadas a reivindicações econômicas. Estas contaram ademais com a rápida resposta por parte do governo que, entre 2005 e 2006, outorgou aumentos – dois do 30%, e mais um de 40% em 2007. Esta atitude foi questionada pelo SINAFUM, sindicato governista, sob o argumento da conseqüente desfiliação e enfraquecimento da base sindical, encarregada de motorizar um novo modelo educacional em consonância com o novo projeto nacional.

Em 2007, o conflito voltou a cena no contexto da tentativa de reforma constituinte. As organizações sindicais docentes, aglutinadas nas federações, adquiriram nova visibilidade quando, por oposição à proposta de reforma apresentada pelo governo, convocaram uma manifestação no mês de setembro junto a setores opositores em repúdio ao projeto e exigindo um incremento salarial do 120%. Na oportunidade, exigiram também a discussão do convênio coletivo de trabalho. As federações contaram com o apoio dos estudantes universitários, setor de larga tradição beligerante na sociedade venezuelana que adquiriu nos últimos anos um importantíssimo espaço de representação política. Como assinala Lopez Maya, os estudantes universitários tiveram, desde o início, uma atitude de confronto que se radicalizou durante o debate sobre a reforma constitucional, quando impulsionaram numerosas mobilizações e ações de protesto, muitas das quais registraram episódios de violência e confrontos com forças policiais.

5 PARTICIPAÇÃO SOCIAL E POLÍTICAS EDUCACIONAIS. ENCONTROS E DESENCONTROS: O PAPEL DOS MOVIMENTOS SOCIAIS NO GOVERNO LULA

Como já destaquei no primeiro capítulo deste trabalho, grandes contradições marcaram o Governo Lula no que se refere aos graus de articulação que este manteve com os movimentos sociais e atores organizados da sociedade civil. Durante os processos eleitorais, os movimentos tradicionalmente vinculados ao Partido dos Trabalhadores e particularmente as organizações sindicais, incluindo as do magistério, têm manifestado seu apoio político. De forma mais explícita em 2002 estes participaram abertamente da campanha eleitoral. Organizações como a Central Unitária de Trabalhadores (CUT), a Confederação Nacional de Trabalhadores da Educação (CNTE), movimentos populares como o Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST), e organizações de estudantes como a União Nacional de Estudantes (UNE) se uniram ao PT nos esforços por conquistar um governo vinculado aos ideais da esquerda política. Com oportunidade da reeleição do Presidente Lula o apoio não foi do mesmo modo explícito e unilateral. No entanto, este contou com o apoio dos denominados grupos no momento eleitoral garantindo sua continuidade no governo.

Durante seus dois períodos, o Governo Lula procurou atender as demandas dos mencionados atores através da execução de políticas sociais. Mas, como argumento, estas não se traduziram em transformações políticas estruturais que pudessem imprimir mudanças nas estruturas distributivas. Causas estruturais que questionam e interferem nos parâmetros de acumulação vigente – como a luta pela Reforma Agrária –, e a necessidade de avançar nas discussões sobre a reforma institucional do Estado foram abandonadas pelo governo que, desviando o foco delas, iludiu alguns dos compromissos adquiridos com as organizações que formaram bases de apoio estruturadas dos setores populares.

No campo educacional, a situação não foi ao todo diferente. Ao longo da década, um grande número de agentes e organizações de diversos tipos, atuantes em campos diferentes, tem protagonizado ações de mobilização e intervenção que, adotando graus de incidência díspares pretenderam interpelar a agenda político-governamental. Tratarei neste capítulo de alguns destes processos que considero especialmente relevantes aos fins das reflexões teóricas propostas.

5.1 Política educacional e conquistas democráticas da sociedade civil

Para contextualizar e enriquecer as reflexões apresentadas realizarei, a seguir, uma breve síntese do panorama político educacional brasileiro durante os dois mandatos do governo Lula⁵².

Talvez uma das contribuições mais significativas do Governo Lula no campo educacional tenha sido o reposicionamento estratégico da educação como meio indispensável para a luta contra a desigualdade e contra a pobreza. Esta nova concepção de educação teria o intuito de contra-arrestar a compreensão neoliberal da educação como serviço e como processo de transmissão de competências necessárias para a incorporação dos indivíduos no mercado de trabalho sustentado nos parâmetros da meritocracia e da competição. Concepção esta derivada de um contexto de privatização da esfera pública e encolhimento dos Estados particularmente no que se refere as suas funções sociais. A chegada do Partido dos Trabalhadores ao poder e, com este, a incorporação de forças políticas democráticas progressistas nos espaços da institucionalidade educacional abriram as portas para a ideia do direito à educação e a associação da expansão da escolaridade com a superação das desigualdades, da exclusão, do racismo e da discriminação, fatores ainda hoje estruturantes da sociedade e do Estado brasileiros.

O reconhecimento da centralidade da educação e da importância da ampliação do direito à educação traduziu-se num incremento do financiamento público da educação e o conseqüente aumento progressivo do orçamento destinado à carteira educativa. Entre 2000 e 2010 o percentual do investimento público total em relação ao PIB aumentou de 4,7% a 5,8%. O orçamento do Ministério da Educação (MEC), em valores constantes, apenas superava os 33 bilhões de reais no início do primeiro Governo Lula. Em 2010, este valor alcançaria os 70 bilhões. O aumento do

⁵² As reflexões aqui apresentadas reúnem as discussões e debates do Grupo de Trabalho “Educação e desafios da sociedade do conhecimento” promovido pela Fundação Perseu Abramo no marco da iniciativa *Projetos para o Brasil*, do qual tive oportunidade de participar. As conclusões mais significativas dos debates foram sintetizadas no livro: “Política educacional, cidadania e conquistas democráticas”, organizado por Pablo Gentili.

investimento público em educação foi sistemático e progressivo nos diversos níveis do sistema educacional. Vale enfatizar que o aumento do investimento público em educação teve um sentido progressivo na medida em que tendeu a beneficiar os setores mais desfavorecidos e pobres da população. Embora se comparado com indicadores dos países mais ricos o gasto público brasileiro, em educação, continua sendo baixo, o avanço foi significativo no período. A estimativa do investimento público por estudante para todos os níveis de ensino revela de forma clara a mencionada propagação: entre os anos de 2002 e 2010, esta cifra escalou de R\$ 2.026,00 para R\$ 4.353,00.

A ampliação da educação como direito social teve seu correlato na ação propositiva do governo federal que, através de leis e programas de política pública imprimiu um conjunto de mudanças com correlatos, tanto quantitativos quanto qualitativos. No âmbito da educação básica, a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) ilustra de forma clara e evidente o ponto anteriormente mencionado. Criada em 2007, a estratégia significou um rompimento com o caráter focalizado das políticas educacionais ao estabelecer um fundo contábil para toda a educação básica. Francisco das Chagas Fernandes⁵³, destaca as características mais valiosas deste programa como sendo: adequação à perspectiva da universalização de atendimento à demanda por educação básica, em todas as suas etapas e modalidades, perspectiva esta amparada pela Constituição; o papel indutor dos fundos estaduais e da complementação da União para tornar efetivo o regime de colaboração; o seu papel como fonte de investimento público; seu papel fundamental como valorizador dos profissionais da educação, particularmente por meio da viabilização do Piso Salarial Nacional (PSPN) para os educadores (FERNANDES, 2009, p. 24).

⁵³ Francisco das Chagas Fernandes foi Secretário Executivo Adjunto do Ministério da Educação e Coordenador Geral do Fórum Nacional da Educação e da CONAE (2010 e 2014). Foi Secretário de Educação Básica do MEC; diretor do Sindicato dos Trabalhadores em Educação do Rio Grande do Norte; diretor da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE) e membro do Conselho Nacional de Educação (CNE).

A criação do FUNDEB, somada ao estabelecimento do ensino fundamental de nove anos⁵⁴, à ampliação da educação básica obrigatória⁵⁵ e à proposta do Plano Nacional de Educação encaminhada pelo Poder Executivo ao Senado Federal em 2010⁵⁶ revelam o caráter operante do Governo Lula na área. Revelam, ainda, o grau de engajamento da proposta política com as bandeiras reivindicativas dos atores e movimentos pedagógicos mais influentes. Fato este que evidencia o grau de conciliação entre Estado e atores organizados da sociedade civil. De certa forma, podemos dizer que o Governo Lula, através da implementação de políticas de Estado respondeu de forma positiva as demandas e exigências dos movimentos sociais atuantes no campo educacional. Como argumentarei mais a frente neste trabalho, a propósito da análise de aspectos mais específicos, os resultados efetivos das mencionadas políticas e os problemas derivados da sua implementação foram objeto de críticas e discussões, ocasionando novas tensões e dando origem a novas demandas e contradições. Da mesma forma, afirmo, o processo de articulação entre os mencionados atores e movimentos e o Estado, ainda apresentando suas nuances ao longo do período analisado, revela a prevalência do diálogo e a negociação, inclusive com alguns exemplos isolados de ocupação do Estado por parte dos movimentos. Contudo, as mencionadas tensões e conflitos trouxeram como consequência processos de confrontação.

No que se refere especificamente aos trabalhadores da educação, representados nos sindicatos de professores, o estabelecimento do Piso Salarial

⁵⁴ A ampliação do ensino fundamental começou a ser discutida no Brasil em 2004. Em 2005 foi implementado um programa do Ministério de Educação com o objetivo de assegurar a todas as crianças um tempo mais longo no convívio escolar, mais oportunidades de aprender e um ensino de qualidade. A intenção é fazer com que aos seis anos de idade a criança esteja no primeiro ano do ensino fundamental e termine esta etapa de escolarização aos 14 anos.

⁵⁵ Com a promulgação da EM (Emenda Constitucional) nº 59/2009, pelo Congresso Nacional, a educação passa a ser obrigatória entre os 4 anos e os 17 anos de idade.

⁵⁶ O PNE finalmente sancionado pelas câmeras legislativas e promulgado pela Presidência da República em junho de 2014 (Lei Nº 13.005/2014).

Profissional Nacional (PSPN)⁵⁷ aparece como uma das principais conquistas alcançadas pela categoria durante o período. A importância e significação desta medida extravasam a sua dimensão estritamente salarial ou remunerativa, que de fato ainda representa um valor financeiro baixo. Tal como argumentam Andrade e Araújo, o PSPN significou o reconhecimento dos profissionais da educação como peças chave para o desenvolvimento da sociedade brasileira, recuperando ainda a noção de carreira profissional, claramente enfraquecida nas últimas décadas do século XX, através da dramática degradação das condições laborais da categoria (ANDRADE E ARAÚJO, 2013).

O debate e os estudos sobre a valorização dos profissionais da educação no Brasil – e na região latino-americana como um todo – já vem de longa data e têm alertado sobre o processo de degradação das condições de trabalho e das situações de carreira da categoria. Pesquisas apontam a massificação do ensino e a expansão da escolaridade, o deterioro e pauperização dos salários, a intensificação e precarização do trabalho e a deficiente formação profissional como fatores que contribuíram para uma perda de autonomia dos docentes⁵⁸. Neste contexto, o mencionado processo de valorização profissional dos professores adquire especial significância. Estes debates, encarnados principalmente pelas organizações sindicais, mas também por outros movimentos e coletivos atuantes na área acompanharam os processos de elaboração e posterior sanção da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), oportunidade na qual, dentre outros avanços, a formação em nível superior foi estipulada como uma condição para a atuação na educação básica. Mais recentemente, se reiteraram e vieram à tona com mais força durante as Conferências Nacionais de Educação e o processo de elaboração do Plano Nacional de Educação (PNE) que incorporou como uma das suas diretrizes e através da sanção de quatro

⁵⁷ A Lei 11.738/2008 determinou a criação do Piso Salarial Nacional (PSPN), obrigando as 27 unidades da federação e os 5.570 municípios a destinarem o mesmo valor para os profissionais que ingressam ou atuam na educação básica.

⁵⁸ Para estudos sobre o trabalho docente consultar: Morgenstern (2010); Oliveira, (2004; 2009). Também, as publicações da Rede de Estudos sobre o Trabalho Docente e da Internacional da Educação.

metas específicas⁵⁹ a promoção de uma política de valorização dos professores estabelecendo que:

Planos de carreira, salários atrativos, condições de trabalho adequadas, processos de formação inicial e continuada e formas criteriosas de seleção são requisitos para a definição de uma equipe de profissionais com o perfil necessário à melhoria da qualidade da educação básica pública (Documento PNE, 2014).

As mencionadas conquistas alcançadas ainda não têm correlatos empíricos claros. O desafio de garantir a sua execução e implementação efetiva aparece como um componente central para avançar na análise do processo de articulação dos atores coletivos e o Estado, bem como para avaliar os efeitos e impactos da participação social. Se podemos afirmar que a articulação entre os movimentos magisteriais e as instâncias governamentais encarregadas de conduzir os rumos da educação de fato existiu, devemos ainda questionar em que medida a participação destes atores no desenho das políticas educacionais se traduz em melhoras efetivas nas condições de trabalho docente. Ampliaremos esta questão mais a frente neste capítulo.

As políticas universitárias promovidas durante o período revelam do mesmo modo o reposicionamento da educação como estratégia de combate à desigualdade e a pobreza e de promoção do desenvolvimento social. A ampliação da rede pública de educação superior e a regulação do subsistema privado foram prioridades políticas que permitiram uma progressiva ampliação das oportunidades de acesso à

⁵⁹ Meta 15: Garantir, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no prazo de 1 (um) ano de vigência deste PNE, política nacional de formação dos profissionais da educação de que tratam os incisos I, II e III do caput do art. 61 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, assegurado que todos os professores e as professoras da educação básica possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam. Meta 16: Formar, em nível de pós-graduação, 50% (cinquenta por cento) dos professores da educação básica, até o último ano de vigência deste PNE, e garantir a todos(as) os(as) profissionais da educação básica formação continuada em sua área de atuação, considerando as necessidades, demandas e contextualizações dos sistemas de ensino.

Meta 17: Valorizar os(as) profissionais do magistério das redes públicas de educação básica de forma a equiparar seu rendimento médio ao dos(as) demais profissionais com escolaridade equivalente, até o final do sexto ano de vigência deste PNE.

Meta 18: Assegurar, no prazo de 2 (dois) anos, a existência de planos de carreira para os(as) profissionais da educação básica e superior pública de todos os sistemas de ensino e, para o plano de carreira dos(as) profissionais da educação básica pública, tomar como referência o piso salarial nacional profissional, definido em lei federal, nos termos do inciso VIII do art. 206 da Constituição Federal.

universidade dos jovens tradicionalmente excluídos do ensino superior. Estas duas estratégias políticas foram viabilizadas principalmente pelo Programa de Expansão das Instituições Federais de Educação Superior, o Programa de Apoio a Planos e Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI) e o Programa Universidade para Todos (PROUNI) aos quais nos referiremos mais adiante.

Além do aumento no investimento, a promoção dos processos de regionalização e interiorização das universidades, bem como a regulamentação e controle sobre a rede privada e a consolidação de estratégias de transferência direta de recursos para estudantes universitários viabilizaram a democratização do ensino superior. Medidas estas somadas à implementação de estratégias de ação afirmativa – políticas de cotas – baseadas na reserva de vagas para determinados setores da população. Como argumentarei mais a frente neste capítulo, as políticas do setor universitário evidenciam de forma clara tanto os avanços quanto as tensões, disputas e dilemas vivenciados pelo governo e pelos movimentos sociais e grupos organizados da sociedade civil atuantes no campo político educacional.

Pois bem, os mencionados progressos em matéria de investimento e de incorporação das camadas mais pobres da população aos sistemas educacionais expõem a ênfase outorgada à educação pública, uma decisão política assumida que traz consigo as lutas dos movimentos pela ampliação do direito à educação e a defesa da escola pública, principais bandeiras reivindicativas da resistência ao neoliberalismo. Uma nova agenda passou a estruturar a política pública em volta de um conjunto de demandas históricas dos sindicatos, movimentos e organizações do campo educacional que viram ampliadas as suas possibilidades de participação e intervenção na política pública. Ainda que com resultados efetivos questionáveis, a criação e consolidação de um conjunto de canais e espaços de participação popular aparece como uma característica saliente do período. Iniciativas e programas governamentais instigaram processos participativos e evidenciaram tentativas de motorizar estratégias de deliberação coletiva e estabelecimento de consensos. O processo de criação do Fórum Nacional de Educação (FNE) que culminou na realização das Conferências Nacionais de Educação (Conae) ao qual me referirei no próximo item deste capítulo revela parte destes esforços que, afirmo, devem ser entendidos como uma conquista dos atores da mobilização educacional.

As narrativas políticas e educacionais tecidas ao longo do período foram e continuam sendo objeto de disputa, adquirindo sentidos e significados que contribuíram para o afastamento das visões mercantilizantes e para a instalação de novas perspectivas ancoradas na igualdade de direitos, na ampliação das oportunidades e na importância da participação social. André Lázaro⁶⁰ combina o conceito de *diversidade* com a ideia de *sujeitos de direito* ao analisar e caracterizar a nova concepção de política educacional que se começou a esboçar durante o período estudado. Assim, destaca como um dos principais avanços dos governos liderados pelo PT, em matéria educacional, o posicionamento dos diversos indivíduos e grupos como sujeitos de direito e não apenas como objetos beneficiários de serviços educativos. Tal como argumentará o autor, surge no período um reconhecimento da força política da diversidade através da incorporação nas políticas de educação das visões que estes sujeitos trazem sobre as suas próprias condições de vida, desejos e expectativas. Desta forma, as políticas passam a viabilizar uma maior liberdade e participação dos indivíduos na vida social. O autor cita a Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (SECAD) como um exemplo de inovação na política educacional chamando à atenção para os temas de agenda por esta levantados e para as suas características organizativas. A SECAD foi constituída por comissões de trabalho com a participação de representantes de governo e de movimentos sociais que, embora de caráter consultivo, funcionaram como um ambiente de diálogo, cooperação e expressão das divergências e contribuíram amplamente para o desenvolvimento de uma agenda participativa da educação (LÁZARO, 2013).

A SECAD assumiu de fato uma função articulatória entre o Ministério de Educação e os movimentos e organizações sociais, promovendo e motorizando a criação de diversas entidades de participação dos movimentos e da sociedade civil, que adquiriram níveis organizacionais e peso político consideráveis. Alguns exemplos que considero pertinente destacar são: o Fórum da Educação do Campo; o Fórum da Educação para as Relações Étnico-raciais e o Fórum de Educação Escolar Indígena.

⁶⁰ André Lázaro trabalhou no Ministério da Educação entre 2004 e 2011, tendo exercido os cargos de Diretor, Secretário Executivo Adjunto e Secretário da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (SECAD e, posteriormente, SECADI).

Estas entidades promoveram, auxiliaram e garantiram a criação de políticas significativas para cada um dos segmentos populacionais representados, traduzidas muitas destas em disposições legislativas que garantem sua continuidade na medida em que proporcionam sua validação jurídica. O reconhecimento jurídico das ações afirmativas através da reserva de vagas para negros, indígenas e alunos de baixa renda, oriundos da escola pública nos institutos e universidades públicas federais; a sanção de legislações específicas que garantem a concessão de bolsas a estudantes, professores que trabalham com a educação do campo, quilombola e indígena; o reconhecimento dos direitos das populações de campo e quilombola; a criação dos *territórios etnoeducacionais* para identificar e nortear a educação envolvendo as populações indígenas; dentre outras disposições e medidas adotadas, são exemplos que merecem especial destaque.

Para finalizar, quero destacar a importância das discussões em torno do Sistema Nacional de Educação (SNE) que responde ao desafio de estabelecer parâmetros de qualidade das condições educacionais que tendam a equiparar as condições desiguais através da cooperação ou colaboração das diversas instâncias de governo (municípios, estados e União). Entranhado na ideia de federalismo de cooperação (ARAÚJO, 2010), os indícios da sua construção aparecem já na referida EC 59/2009 que estabelece a definição de formas de colaboração entre os diversos entes federativos para garantir a universalização da educação obrigatória. O SNE alcançou um grau de desenvolvimento considerável, ao menos em termos enunciativos, com a sanção do Plano Nacional de Educação (PNE) que estabelece um limite de dois anos para o estabelecimento deste como lei específica. O PNE supõe assim a articulação de ações integradas dos poderes públicos em função das diretrizes e metas por ele estabelecidas, para assegurar o direito à educação e seus desdobramentos nos planos estaduais, distritais e municipais. No entanto, tal como advertem alguns autores, resta avançar na normatização das responsabilidades das diversas unidades administrativas estabelecendo o caráter da colaboração federativa e os alcances desta⁶¹.

⁶¹ Para aprofundar as discussões em torno do Sistema Nacional de Educação e o Pacto Federativo, consultar: Abicalil, 2013; Dourado e Amaral, 2011; e Saviani 2011.

De qualquer forma, interessa aqui sublinhar, como um dos correlatos, mais significativos, o processo de responsabilização do Estado na garantia da oferta pública de educação, fato que reverte as tendências privatizadoras do período anterior e evidencia, mais uma vez, a articulação da proposta educacional com as tradicionais demandas dos movimentos pedagógicos. Novamente, em que medida os direcionamentos se traduzirão em medidas concretas que permitirão a consecução das metas estabelecidas deverá ser objeto de reflexões posteriores. O fato é que novos patamares alcançados estabelecem novos desafios e problemáticas a serem afrontadas.

5.2 As lutas pelo direito à educação: articulação de ações e estratégias⁶²

A participação da sociedade civil nas discussões sobre questões educativas remonta-se, no Brasil, a segunda metade do século XIX. Porém, as temáticas, o caráter da participação e sua incidência nas políticas educacionais têm variado e adquirido graus de intensidade diversificados ao longo do tempo alcançando sua máxima, afirmo, durante as últimas três décadas. Foi na década de 1970 que as organizações da sociedade civil começaram a reivindicar uma maior participação no corpo político educativo nacional. Em outro trabalho⁶³ temos identificado três grandes períodos em que as ações adquiriram características e configurações particulares. No

⁶² As reflexões aqui apresentadas reúnem as discussões e debates do projeto: “Participação e incidência da sociedade civil nas políticas educacionais na América Latina” promovido pelo Fórum Latino-americano de Políticas Educacionais no ano de 2007. O estudo do caso Brasileiro: “Participação social, cidadania e educação no Brasil. As lutas pelo direito à educação e a participação da sociedade civil nas políticas educacionais” foi realizado pelo Observatório Latino-americano de Políticas Educacionais (OLPED). Os resultados do trabalho foram sintetizadas no livro: “Participación e incidencia de la sociedad civil en las políticas educativas: el caso brasileño”.

⁶³ Ver: STUBRIN, Florencia; OLIVEIRA, D. A.; FERREIRA, R.; BOLLMAN, G. *Participación e incidencia de la sociedad civil en las políticas educativas: el caso brasileño*. 1. ed. Buenos Aires: Fundación Laboratorio de Políticas Públicas, 2007, v. 1. 113p.

final dos anos 70 e início da década de 80, conjuntamente com o processo de abertura política subsequente ao fim do regime ditatorial, a sociedade civil brasileira iniciou um processo de reestruturação das suas formas de representação pela via da criação de organizações e entidades. A democratização do Estado brasileiro exigia a presença ativa dos sindicatos, partidos políticos, movimentos e associações. Neste período foi fundado um grande número de organizações vinculadas ao âmbito educacional: a Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação (ANPED) e o Centro de Estudos de Educação e Sociedade (CEDES) em 1978, a Associação Nacional de Educação (ANDE), em 1979, são alguns exemplos. Junto a outras organizações, estas desenvolveram um conjunto de atividades que deram origem ao Centro de Estudos de Cultura Contemporânea (CEDEC) e iniciaram um ciclo de Conferências de Educação. Neste período, teve origem também uma importante quantidade de organizações e confederações sindicais que se dedicaram às discussões sobre o futuro da educação no país. Tal seria o caso do Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições Federais de Educação Superior (ANDES-SN), em 1978 e da Confederação Nacional de Trabalhadores da Educação (CNTE). Estas organizações integrariam anos mais tarde o Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública. Durante este período merece destaque a centralidade dos sindicatos na articulação e promoção de ações de luta e mobilização pela defesa do direito à educação.

Entre os anos 1980 e 1991, a realização das Conferências Brasileiras de Educação intensificou as discussões sobre a problemática educacional, no contexto de uma crescente crise do sistema. Na oportunidade, representantes das mais diversas organizações e atores da sociedade civil discutiram sobre os rumos da política educacional, as perspectivas da educação no contexto de democratização do país, a reforma da Constituinte e a construção de uma Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – a posteriormente sancionada LDB. Iniciou-se então um processo de institucionalização das ações de defesa da educação pública. Outros sujeitos e atores sociais somaram-se à causa que reivindicava noções como as de democracia, autonomia e participação, extrapolando as instâncias previstas pelo Estado. Como corolário destas lutas, a Constituição de 1988 avançou na ampliação do direito à

educação ao proclamar como um direito de todos e dever do Estado e da família⁶⁴. A ideia do Estado-Educador cobrou força para referir às responsabilidades deste no acesso e permanência dos cidadãos, principalmente os mais pobres, na escola.

A mobilização social pela educação adquiriu novos sentidos na década de 1990, no contexto de reforma e diminuição do Estado promovido pelo modelo neoliberal. O cumprimento dos preceitos constitucionais seria a principal bandeira reivindicativa. O Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública adquiriu no momento uma significativa relevância, assumiu a articulação da resistência, promovendo um processo de reformulação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei 9394/96)⁶⁵ através da elaboração de uma proposta apresentada oportunamente à Câmara dos Deputados⁶⁶, da promoção de diversos debates sobre a questão e do acompanhamento rigoroso do processo de elaboração e promulgação da Lei através da participação nas comissões de educação das câmeras legislativas. Contudo, uma segunda proposta de texto foi articulada pelo Senado com o apoio do então presidente Fernando Collor de Mello através do Ministério da Educação e Cultura (MEC) desatendendo os principais lineamentos da proposta coletiva. As discussões envolveram um embate entre forças políticas e projetos educacionais opostos onde o principal tema em questão se referia ao papel do Estado na educação. A proposta dos setores organizados da sociedade civil repudiou os mecanismos de controle social do sistema de ensino e reivindicava a responsabilidade do Estado na universalização de ofertas educativas de qualidade. A proposta do Senado presumia uma estrutura de poder mais centrada nas mãos do governo, que delegava nas instâncias locais de governo a responsabilidade pelo serviço educacional. O texto finalmente aprovado pouco atendeu às demandas da sociedade civil organizada.

⁶⁴ O artigo 205 da Constituição Federal de 1988 estabelece que: “A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”.

⁶⁵ A primeira Lei de Diretrizes e Bases foi criada em 1961. Uma nova versão foi aprovada em 1971 e a terceira, ainda vigente no Brasil, foi sancionada em 1996.

⁶⁶ Ver: Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Proposta da sociedade civil.

Entretanto, a experiência de intervenção destes atores nos debates do Congresso Nacional significou, para além dos seus resultados efetivos, um importante passo para o fortalecimento e articulação das lutas pelo direito à educação. Digo mais, significou um momento de articulação das forças da sociedade civil com os partidos políticos que apoiaram a causa reivindicativa, dentre eles o Partido dos Trabalhadores que, anos mais tarde, assumiria o governo do Estado Brasileiro. Reforçando esta ideia, argumento que as discussões e negociações em torno da LDB contribuíram para afiançar o processo de articulação para as alianças que posteriormente consolidariam as bases de apoio do Governo Lula no âmbito das organizações da sociedade civil.

Existem hoje numerosas organizações de diversos tipos e origens, dedicadas à defesa da educação pública e à intervenção no campo político-educacional. Dedicadas exclusivamente aos movimentos sociais, fóruns, campanhas, redes virtuais de comunicação alternativa, organizações estudantis, organizações de educação popular, institutos e centros de pesquisa, que desenvolvem ações que promovem a defesa e construção democrática da educação pública. Estas entidades exercem, ou pretendem exercer em muitos casos, um papel de vigilância e acompanhamento das ações estatais ainda influenciando os debates sobre as questões educativas.

Embora apresentando um caráter híbrido e heterogêneo que pode-se tornar um tanto confuso em alguns momentos, grupos organizados da sociedade civil, junto às organizações sindicais e administrações governamentais pressionam para impor seus interesses e demandas na agenda político educacional. Mesmo que ativas e em muitos casos com expressiva representatividade e força política, estas organizações se defrontam hoje com o desafio de construir redes e espaços que, constituídos em forma transversal promovam dinâmicas sinérgicas que ampliem seus campos de intervenção e impactos. A conformação de espaços contudentes responsáveis pelo intercâmbio e articulação das experiências de diversos atores, afirmo, tem hoje uma função a cada vez mais relevante na construção e definição de uma plataforma de lutas em prol da defesa da educação básica e da democratização social.

As experiências de mobilização social pela defesa da educação pública acontecem através de diversos canais e modalidades de ação: formas alternativas de construção educativa a partir de propostas não estatais, embora públicas, de educação popular (como explicitarei ao me referir ao caso do Movimento dos

Trabalhadores Sem Terra); modelos tradicionais de mobilização “corpórea” – envolvendo passeatas, mobilizações, greves, etc.; modalidades diversas de capacitação, formação e investigação participante em prol da melhoria da qualidade da educação pública; iniciativas de vigilância e tentativas de incidência nas políticas públicas de educação com a intenção de renovar as práticas de educação conforme os avanços de fato conquistados na legislação.

A grande maioria das iniciativas de articulação entre diversos atores da sociedade civil que lutam em prol do direito à educação, através da intervenção no campo político educacional adquirem o formato de fóruns, campanhas e redes. Arrisco afirmar que trata-se de um dos espaços onde os processos de mobilização tem adquirido de forma mais clara a contudente, o formato de rede já referido em capítulos anteriores a propósito da caracterização dos processos contemporâneos de mobilização social (DOMINGUES, 2009a). No entanto, devo afirmar, trata-se ainda de um campo onde os tradicionais agentes da mobilização – os sindicatos – continuam a exercer um papel fundamental participando destes espaços que ainda integram, em muitas oportunidades, representantes e agências estatais.

Os *fóruns* são formas de organização articuladas em torno de encontros que mantêm uma certa regularidade no tempo, nos quais o elo central é dado pela discussão e o debate em torno de uma problemática ampla (no caso, a defesa pelo direito à educação pública). Os principais acordos e conclusões são expressos em manifestos, cartas ou declarações de caráter propositivo que procuram influenciar os rumos das políticas. O Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública⁶⁷, focando suas ações no território brasileiro e o Fórum Mundial de Educação⁶⁸, nucleando

⁶⁷ O Fórum Nacional em defesa da Escola Pública foi constituído em 1986 por entidades nacionais de educação em função de articulações realizadas, objetivando a elaboração de uma Carta Magna para o país e a formulação de propostas para a educação nacional. Foi oficialmente lançado em Brasília em abril de 1987, através da Campanha Nacional pela Escola Pública e Gratuita, com uma denominação inicial de Fórum da Educação na Constituinte em Defesa do Ensino Público e Gratuito.

⁶⁸ O Fórum Mundial de Educação é um movimento mundial de luta pela defesa e transformação da educação pública. Protagonizado por organizações sociais, estudantes e sindicatos vinculados ao campo educacional, articulados com governos progressistas, principalmente da América Latina. Teve sua origem nas ações de resistência às políticas neoliberais promovidas no marco do Fórum Social Mundial. Entre 24 e 27 de setembro de 2001, na cidade de Porto Alegre (Brasil), teve lugar sua primeira edição, da qual participaram algo mais de quinze mil educadores, professores, estudantes, militantes de diversas forças sociais e populares, representantes sindicais e personalidades do campo intelectual,

organizações do mundo todo, mas com especial influência e poder de atuação no país, podem ser apontados como os exemplos mais significativos desta modalidade de organização. As *campanhas*, por sua vez, são iniciativas ou ações que perseguem a concreção de uns objetivos determinados. Estas ações são promovidas por um grupo de organizações de diversas características e alcances. A Campanha Nacional pelo Direito à Educação⁶⁹ e a Campanha Latino-americana pelo Direito a Educação⁷⁰ são as experiências mais paradigmáticas do período.

Um importante número de Organizações Não Governamentais (ONGs) se mobiliza pela educação nos âmbitos nacional, estadual, municipal e local, principalmente associações sem fins lucrativos, cujas formas de ação se caracterizam por uma intervenção voltada para a formação dos setores populares, frequentemente através de ferramentas de educação popular, procurando incentivar o exercício de uma cidadania ativa que priorize a importância da educação como um direito. Usualmente as mesmas exercem uma sorte de vigilância cidadã em relação à educação que se diferencia daquilo que podemos entender como mobilização no sentido mais clássico.

Cabe neste ponto uma brevíssima menção ao caráter controverso do denominado “Terceiro Setor” no contexto de expansão das políticas neoliberais na década de 1990. Um grande número de ONGs foi criado por grupos e setores

representando mais de mil organizações de mais de cem países de todos os continentes. Uma experiência de auto-organização coletiva caracterizada pela pluralidade de origens e objetivos que assumiu o desafio da construção de uma plataforma de luta mundial pela educação.

⁶⁹ A Campanha Nacional pelo Direito à Educação surgiu em 1999, impulsionada por um conjunto de organizações da sociedade civil que participaria da Cúpula Mundial de Educação em Dakar (Senegal), no ano seguinte. O objetivo foi somar diferentes forças políticas, priorizando ações de mobilização, pressão política e comunicação.

⁷⁰ “A Campanha Latino-americana pelo Direito à Educação é uma articulação plural de organizações da sociedade civil que atua na defesa e promoção do direito a uma educação pública e gratuita para todos e todas, de responsabilidade do Estado, capaz de responder às dimensões da disponibilidade, acessibilidade, aceitabilidade, adaptabilidade e accountability. Quer promover uma transformação com vistas à implementação de um novo modelo de desenvolvimento, afinado com o princípio do bem viver, a justiça social, a dignidade humana e a relação harmônica com o meio-ambiente nos países da América Latina e Caribe” (<http://www.campanaderechoeducacion.org/v2/pt/a-campanha/missao.html>).

vinculados aos governos para auxiliar na transferência dos serviços sociais – moradia, alimentação, saneamento básico e educação – para a esfera privada ou não estatal. Foi o auge dos programas focalizados na ação contra a pobreza, sustentados em princípios do assistencialismo e da caridade impulsionados por organizações privadas, muitas destas com o apoio do governo e de organismos internacionais. O denominado terceiro setor cumpriu um papel supletório do Estado, assumindo de forma insuficiente a prestação dos serviços sociais. No campo específico da educação, o avanço das privatizações, das políticas de desfinanciamento do setor e o profundo deterioro da escola pública foram seguidos pela criação de numerosas organizações avocadas à prestação de serviços de alfabetização e apoio escolar. Por sua parte, institutos e centros de pesquisa dedicados à análise das questões educacionais – muitos dos quais financiados por organismos internacionais e grupos econômicos – exerceram um importante papel na legitimação teórica dos processos de reforma do sistema. Outros fizeram sua parte denunciando as consequências e impactos destas reformas, proporcionando insumos aos processos de luta e mobilização pelo direito à educação. A diversidade de origens, propósitos, fontes de financiamento, modalidades e formas de organização e participantes que integram estas organizações define um mapa sumamente heterogêneo que obriga a centrarmos o foco na identificação, em cada caso, dos lineamentos e definições políticas que sustentam sua atuação.

Reconheço ainda que quando olhamos para estes espaços, existe uma grande dificuldade para fazer uma delimitação taxativa entre o Estado e a esfera da sociedade civil, dado que ambas as lógicas encontram-se, em muitas oportunidades, imbricadas. Iniciativas surgidas no âmbito da sociedade civil são parcialmente apoiadas pelas administrações estatais e numerosas instituições que representam grupos e atores da sociedade civil que localizam suas ações em universidades e institutos de pesquisa sustentados por fundos públicos, mantendo um grau relativo de autonomia.

Esta situação já foi identificada por Avritzer (2007) a propósito dos formatos e modalidades da participação política no Brasil. Retomando as reflexões apresentadas no capítulo 2, podemos dizer que novas estruturas de participação começaram a adquirir relevância no campo da política educacional com a chegada ao poder do Partido dos Trabalhadores em 2002. Analisarei a seguir o processo de constituição do

Fórum Nacional de Educação e das posteriores Conferências Nacionais de Educação na tentativa de ilustrar e aprofundar as minhas reflexões.

Como argumentei no início deste capítulo, durante o Governo Lula um conjunto de canais de participação popular se articulou para gerar uma maior intervenção da sociedade brasileira na política educacional, gerando uma agenda que estruturou a política pública por cima de um conjunto de demandas históricas de movimentos e organizações populares. Neste sentido, cabe destacar o processo que culminou na realização da Primeira Conferência Nacional de Educação (CONAE), em 2010, já no último ano do segundo Governo Lula, e a posterior conformação do Fórum Nacional de Educação (FNE)⁷¹ e Fóruns Estaduais de Educação (FEEs).

A CONAE⁷² foi precedida de Conferências Municipais, Estaduais e do Distrito Federal, realizadas durante o ano de 2009. Merecem especial destaque neste processo: as Conferências Nacionais de Educação Básica (CONEB)⁷³, o Fórum Nacional de Educação Superior, os seminários e encontros preparatórios do Seminário Nacional sobre o Plano Nacional de Educação 2011-2020, promovido pela Câmara dos Deputados e a Comissão Organizadora da CONAE. Os encontros abordaram temáticas como: a valorização dos profissionais da educação, a democratização da educação, a gestão da avaliação, o financiamento e o controle social do investimento educacional, os desafios da educação como espaço de promoção da justiça social, a inclusão, a diversidade e a igualdade.

⁷¹ O Fórum Nacional de Educação (FNE) foi criado no período da realização da CONAE 2010, como sendo o órgão de Estado responsável pela convocação, planejamento e coordenação das Conferências Nacionais de Educação.

⁷² A Portaria Ministerial nº 10/2008 constituiu uma comissão de 35 membros, a quem atribuiu as tarefas de coordenar, promover e monitorar o desenvolvimento da CONAE em todas as etapas. A Comissão Organizadora Nacional é integrada por representantes das secretarias do Ministério da Educação, da Câmara e do Senado, do Conselho Nacional de Educação, das entidades dos dirigentes estaduais, municipais e federais da educação e de todas as entidades que atuam direta ou indiretamente na área da educação.

⁷³ A primeira CONEB realizada em 2008, teve como objetivo discutir a consolidação de um regime de colaboração entre os sistemas federal, estaduais e municipais e debater temas centrais relativos à educação.

Estes espaços inéditos de interlocução entre a sociedade civil e o Estado, materializaram uma nova dinâmica participativa de abrangência nacional. Os sindicatos de professores, movimentos do campo, movimentos indígenas, estudantes universitários, organizações do movimento negro, dentre outros atores, participaram destes espaços de deliberação e gestão das políticas educacionais. O processo mobilizou “cerca de 3,5 milhões de brasileiros e brasileiras, com a participação de 450 mil delegados e delegadas nas etapas municipal, intermunicipal, estadual, distrital e nacional, envolvendo em torno de 2% da população do país, aprovando a realização de conferências nacionais a cada quatro anos” (CONAE, 2013). Os principais temas de análise da Conferência foram a consolidação do Sistema Nacional de Educação e as propostas para o Plano Nacional de Educação. A Conferência se institucionalizou e é prevista para ocorrer de quatro em quatro anos. Após a realização da CONAE 2010, o Presidente Lula e o então Ministro da Educação, Fernando Haddad, encaminharam ao Congresso Nacional o projeto de lei do já mencionado Plano Nacional de Educação (PNE) para o período 2011-2020⁷⁴.

Para além da análise dos impactos e resultados deste processo, à qual dedicarei alguns comentários a seguir, considero inegável o seu caráter democratizante e inovador em matéria da participação dos atores organizados da sociedade civil na política pública. As Conferências Nacionais de Educação constituem uma experiência que contém características próximas ao que poderíamos identificar como uma democracia deliberativa. Trata-se de uma iniciativa motorizada pelo Estado que responde a uma demanda histórica dos movimentos pedagógicos e educacionais e propicia a ampliação dos espaços de interlocução dos mesmos aprofundando o seu grau de articulação.

De fato, o processo apresentou conflitos e contradições. Críticas sobre as metodologias utilizadas para a convocação dos encontros, demandas por maiores e mais efetivas instâncias de debate e deliberação, a necessidade de consolidar o caráter resolutivo destes espaços, são alguns dos pontos levantados pelos

⁷⁴ O texto do Plano Nacional de Educação foi aprovado pelo plenário da Câmara dos Deputados em junho de 2014 e sancionado, sem vetos, pela Presidência da República através da lei n 13.005.

participantes. A realização da segunda CONAE, que estava prevista para acontecer no início de 2014, apresentou uma série de inconvenientes que provocaram seu adiamento ocasionando uma série de protestos e ações de repúdio.

A sanção do Plano Nacional de Educação, após três anos e meio de tramitação no Congresso Nacional, causou críticas e reticências em boa parte das entidades do setor educativo que acompanharam de perto o processo de tramitação do documento. As mesmas reivindicaram o veto de dois trechos do PNE: a destinação de parte dos 10% do PIB para programas desenvolvidos em parceria com instituições privadas – como o Prouni (Universidade para Todos), Ciência sem Fronteiras, Fies (Fundo de Financiamento Estudantil) e o Pronatec (Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego) – e a bonificação às escolas que melhorarem o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), medidas ambas incorporadas pelo Senado Federal à proposta original durante o processo de tramitação. A Confederação Nacional de Trabalhadores da Educação (CNTE) elaborou uma carta à Presidência e iniciou a campanha “Veta Dilma!”, iniciativas estas apoiadas por organizações como Ação Educativa, Campanha Nacional pelo Direito à Educação e a Central Única dos Trabalhadores (CUT)⁷⁵. No entanto, a aprovação da Lei foi comemorada por estes atores e considerada uma conquista significativa.

Tal como afirma Chagas Fernandes:

É importante ressaltar que o estabelecimento de novos marcos de organização e gestão da educação brasileira de qualidade implica na consolidação de políticas de Estado [...].

Neste contexto afirmamos que faz-se necessário avançar na efetivação da gestão democrática e consolidar o Fórum Nacional de Educação e as Conferências como órgãos de Estado (FERNANDES, 2013, p. 43).

⁷⁵ Conteúdo da carta: http://www.cnte.org.br/images/stories/2014/Carta_Veto_PNE.pdf.

5.3 Confederação Nacional de Trabalhadores da Educação (CNTE): algumas particularidades da plataforma de luta sindical

Merece especial destaque o papel que a Confederação Nacional de Trabalhadores da Educação (CNTE) tem exercido no desenvolvimento e articulação dos processos de discussão em torno das questões educacionais. Seja impulsionando ações reivindicativas e de confrontação diante do iminente avanço do programa político neoliberal, ou adotando posicionamentos propositivos, através da elaboração e apresentação de propostas específicas aos diversos órgãos do governo federal, dos governos estaduais e municipais, das assembleias e câmaras legislativas. A organização sindical tem participado de forma explícita na luta pela defesa da educação pública, procurando incidir na definição da agenda educativa nacional. Direita ou indiretamente, a organização tem estado presente, junto aos outros atores da sociedade civil, nas principais instâncias de debate que se sucederam ao longo dos últimos anos, promovendo e protagonizando os principais acontecimentos reivindicativos neste campo. A CNTE participa e teve um papel central na conformação dos mencionados fóruns, campanhas, redes e outras instâncias de promoção de ações e estratégias voltadas para a defesa do direito à educação. Constituiu-se desta forma numa peça chave na conformação de espaços de articulação entre diversas organizações da sociedade civil.

Foi em 1960 que os professores nucleados em organizações sindicais do magistério conseguiram articular suas ações numa entidade nacional de educadores. A Confederação de Professores Primários do Brasil (CPPB), cuja organização consolidou-se ao longo da década e sofreu uma notável ampliação durante a década seguinte, passando a aglutinar professores dos níveis de ensino inicial e médio, estava fundamentalmente avocada à defesa dos direitos laborais dos trabalhadores da educação. Após um período de crise e um posterior processo de democratização da organização sindical, caracterizado pela massiva filiação de entidades estaduais e a reforma dos estatutos, a entidade adquiriu o nome de Confederação Nacional de Trabalhadores da Educação, adotando um viés mais orgânico e propositivo. A confederação sindical participou do processo de Reforma Constituinte (1986-1988) através da elaboração e apresentação de propostas legislativas matizando seu caráter

mais crítico, contestatório e eminentemente setorial e iniciando uma fase mais propositiva. O desafio de construir propostas que contribuam para o estabelecimento de políticas de educação alternativas, voltadas para as necessidades da população brasileira, instalou-se no interior do movimento, promovendo de forma crescente os debates e discussões sobre o futuro da educação nacional. Nos anos 1990, a CNTE intensificou seu programa de luta em defesa da escola pública, multiplicando suas estratégias de protesto e mobilização.

Olhando para os espaços de resistência e conflito social no Brasil durante os últimos 15 anos, a resistência e confrontação à agenda reformista foi absorvida pela ação e mobilização dos sindicatos. Podemos observar da mesma forma o grande peso e significado que as organizações sindicais do magistério têm adquirido nos processos de mobilização contra as políticas neoliberais. Uma importante quantidade de confrontos entre os atores das organizações da sociedade civil e o Estado (representado este pelas instâncias estaduais e municipais de governo) contou com a participação dos professores sindicalizados. Durante esse período, a CNTE promoveu um conjunto de iniciativas que tiveram, em muitos casos, um forte impacto mediático e político contribuindo para a instalação da defesa explícita da educação pública não apenas no campo educacional, mas também nos programas de reivindicação de outros sindicatos de trabalhadores, organizações e movimentos sociais com os quais os professores sindicalizados começaram a articular suas ações.

A Marcha Nacional e a Semana Nacional em Defesa e Promoção da Escola Pública, iniciativas lançadas em 1999 que reúnem a cada ano professores, pais e estudantes de todo país para discutir sobre os rumos da educação, constituem outras das principais instâncias de mobilização promovidas. Estas têm como objetivo construir um diagnóstico da situação das escolas que, incluindo propostas e reivindicações apresentadas aos diversos organismos do governo, procurando colocar a defesa da escola pública como prioridade das agendas educacionais estaduais e nacional.

Alguns dos principais episódios de negociação e confrontação protagonizados pela CNTE, que revelam a incidência desta na definição das políticas educacionais nos últimos anos foram: a apresentação de uma proposta para a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, o Plano Nacional de Educação: Proposta da Sociedade Brasileira (elaborado durante os Congressos Nacionais de Educação), as gestões

para a criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB) e as discussões a propósito do Sistema de Avaliação Docente.

Dado o caráter setorial das organizações sindicais do magistério e as particularidades dos seus objetivos e funções, em entidades avocadas à defesa e proteção dos direitos laborais de uma categoria específica (neste caso, os professores), a luta pela defesa do direito à educação e as tentativas de participação do sindicato na definição da agenda educativa nacional inclui um conjunto de questões que, de certa forma, respondem aos interesses particulares do setor. As reivindicações estritamente laborais e as que questionam aspectos que dizem respeito ao sistema de educação, visando influenciar as políticas públicas do setor, constituem um amplo leque que define o desdobramento de uma agenda de luta variada e complexa. As reivindicações de aumento e recomposição salarial, as demandas de melhoras nos sistemas provisionais e de saúde, as lutas pela elaboração ou reforma de planos de carreira, bandeiras claramente setoriais, tendem a se combinar na plataforma de luta para aumento do orçamento educacional, negociação de leis de educação, disputas em torno da implementação de sistemas de avaliação, reformas curriculares, etc.

De qualquer forma, resulta evidente que o magistério organizado tem exercido e continua a exercer um papel fundamental no acompanhamento e vigilância das ações de governo no campo educativo. Neste sentido, através de diversas ações destaca que, sem uma mudança radical na política econômica, dificilmente haverá recursos para fortalecer, dentre outras, as políticas tendentes a revigorar a educação pública e de qualidade. Não é difícil prever que as características da vinculação do sindicato com o governo no futuro próximo dependerão, em boa medida, da capacidade deste último para atender as demandas e reivindicações dos docentes.

5.4 A proposta educacional do MST: uma experiência alternativa de educação pública⁷⁶

A experiência educacional do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) resulta especialmente chamativa e relevante aos fins do desenvolvimento do meu trabalho, por se tratar de uma iniciativa impulsionada por um movimento social de importante organicidade, reconhecimento e peso político no país, que se desenvolve no interior do sistema público de ensino. Trata-se de uma experiência que, afirmo, tem adquirido ao longo do tempo um grau de institucionalização e impactos significativos tendendo a incidir, embora de forma tímida nas políticas públicas de educação, mais especificamente no âmbito da educação do campo. Assim sendo, ousou afirmar que o MST impulsionou uma reconfiguração do cenário das políticas de educação do campo, ao fortalecer a instalação de uma determinada visão sobre seus princípios, propósitos e características.

Fundado oficialmente em 1984 por grupos de famílias camponesas mobilizadas em torno da ocupação de terras na região centro-sul do Brasil, o MST constitui hoje uma das principais organizações rurais da América Latina. A sua origem respondeu basicamente às transformações na estrutura agrária brasileira da década de 70, caracterizadas pela crescente mecanização dos processos de produção no campo e a consequente expulsão de grandes contingentes populacionais que passaram a estar desempregados e sem acesso aos meios de produção. Outro componente relevante é representado pela influência ideológica exercida pelo trabalho pastoral, principalmente através da Comissão Pastoral da Terra, entidade da Igreja Católica vinculada aos princípios da Teologia da Liberação. Por fim, a atuação das Ligas Camponesas, movimento camponês de luta pela terra surgido na década de 1950 no Nordeste Brasileiro e desarticulado durante o período ditatorial, foi um antecedente chave para a organização do MST que incorporou às tradicionais bandeiras da luta

⁷⁶ As reflexões aqui apresentadas reúnem e sintetizam as discussões por mim apresentadas no texto: *Una experiencia alternativa de educación pública: el Movimiento de los Trabajadores Rurales Sin Tierra*. In: Gentili, Pablo & Sverdlik, Ingrid. (Org.). *Movimientos sociales y derecho a la educación: cuatro estudios*. Buenos Aires: Laboratorio de Políticas Públicas, 2008. p. 135-198.

agrária, as lutas operárias e a disputa mais ampla pelos processos de democratização do país.

Desta forma, é possível afirmar o caráter eminentemente *popular* do Movimento que desenvolveu formas de luta, organização e mobilização de massas incorporando a defesa de interesses vinculados às demandas dos trabalhadores como um todo que deixam entrever a existência de um processo de luta de classes de caráter mais amplo. Este componente explica a ativa participação do Movimento na vida política do país. Entretanto, exprime de forma enfática os aspectos *corporativo* e *sindical*, reivindicando os interesses econômicos da categoria (no caso, o assentamento de famílias camponesas através da redistribuição de terras e assinatura de créditos agrários) afirmando explicitamente seu caráter *autônomo*.

A ocupação de terras constitui uma estratégia de ação básica e o principal componente aglutinador, do ponto de vista organizacional. Envolvendo a família na sua totalidade, representa a origem da experiência comunitária e a materialização da luta pela terra. Trata-se de uma ação coletiva que, dado seu grau de contundência e durabilidade obriga uma reação por parte da sociedade. Exigindo o cumprimento dos marcos jurídicos legais, a ocupação de terras públicas ilegalmente apropriadas por setores privados visa, em um primeiro momento, iniciar o processo de desapropriação⁷⁷. Entre 1980 e 1990, o Movimento adquiriu uma forte expansão territorial, ocupando terras em 23 dos 27 estados da federação criando milhares de assentamentos, cooperativas e associações de camponeses dedicados ao trabalho agropecuário que, originando um processo de ressocialização, contribuíram para o desenvolvimento econômico das regiões. Entre 1998 e 2004, o MST protagonizou um total de 4.402 ocupações envolvendo 670.000 famílias, 39% destas registradas na região do Nordeste. Se opondo à imagem de *invasão*, que refere à usurpação pela força, a ideia de ocupação remete à ideia de preencher espaços vazios de terras que não estão cumprindo função social alguma.

⁷⁷ Uma disposição do Tribunal Superior de Justiça de 1999 determinou que as ocupações de caráter massivo com o objetivo de pressionar a Reforma Agrária não implicam usurpação possessiva e, portanto não alegam crime deixando de ser objeto do Código Penal, passando a serem analisadas em função das prescrições constitucionais que determinam a obrigação do governo de desapropriar os grandes territórios improdutivos.

A ocupação de terras traz consigo um conjunto de fatores socioculturais expressivamente relevantes do ponto de vista pedagógico para a formação dos sujeitos Sem Terra. A ruptura radical com determinados padrões culturais e formas de vida hegemônicas constitui a base para a construção de novas vivências e experiências. A ocupação de terras representa ao mesmo tempo a ruptura com uma condição social e a ascensão de uma nova identidade: a identidade dos Sem Terra. A condição coletiva é a principal característica deste tipo de identificação. A ocupação de terras constitui a matriz organizacional do Movimento e, portanto, um dos seus essenciais princípios educacionais.

As ações educacionais do MST constituem práticas de educação pública destinadas a crianças, adolescentes e jovens, filhos e filhas de trabalhadores rurais que habitam as áreas de assentamentos e acampamentos conquistadas pelo Movimento da Reforma Agrária. Trata-se de uma proposta que articula a formação para o trabalho no meio rural e a formação militante constituindo um dos pilares centrais da construção do Movimento. No início da década de 1980, a luta pelo direito à educação levou a um conjunto de pais e professores a encarar o desafio de idealizar e construir escolas capazes de proporcionar respostas adequadas ao tipo de vida das crianças e jovens morando em assentamentos e acampamentos agrários. Escolas orgânicas aos princípios filosóficos e políticos do movimento, que promoviam o respeito pela terra e a produção, o trabalho cooperativo e a luta pela transformação social, começaram a se estruturar nas organizações camponesas disseminadas pelo território brasileiro.

Ao tempo que os acampamentos e assentamentos foram crescendo, quase de forma espontânea grupos de mães se reuniram para orientar os jogos, brincadeiras e atividades cotidianas dos seus filhos, procurando incorporar explicações sobre o sentido da disputa na qual estes se viam envolvidos. Com o passar do tempo, estas atividades cobraram sistematicidade e se estruturaram sob a coordenação de professores que formavam parte do Movimento. Inspirada nas ideias, concepções e práticas de Paulo Freire e outras correntes da educação popular, uma pedagogia diferente e alternativa que valorizava a memória e a luta das famílias assentadas inculcando o amor pela terra e o trabalho. Com o passar do tempo, diversos acampamentos, já organizados no MST, foram do mesmo modo encarando a luta pela criação de escolas públicas, fundadas nos seus princípios e necessidades e

reconhecidas pelas entidades educacionais oficiais. Estes processos não aconteceram sem conflitos e resistências. Lideranças internas temiam que a instalação de escolas nos acampamentos desviasse a atenção dos esforços do objetivo central, a luta pela terra. A resistência à criação de escolas vinha associada à desvalorização da escola tradicional, em muitos sentidos dissonantes das necessidades do Movimento.

A criação de escolas orgânicas implicou, desde seu início, intensos processos de negociação com as diversas instâncias e organismos governamentais envolvidos. As gestões usualmente começam através de contatos com as autoridades municipais, para elevar mais tarde a negociação em nível estadual. Comissões de pais, professores e líderes comunitários reivindicam a assinatura de fundos para a construção de escolas e os recursos necessários para garantir seu funcionamento, exigindo do Estado o cumprimento da sua responsabilidade legal de garantir o direito à educação das crianças Sem Terra, privados de outros direitos elementares tais como a saúde e a moradia.

À criação das escolas segue a luta pela direção política e pedagógica do processo educacional nelas desenvolvido. Neste sentido, a contratação de professores orgânicos por parte das agências governamentais é essencial para garantir o funcionamento efetivo da proposta pedagógica alternativa. Em grande parte das ocasiões, professores externos concursados passam a exercer suas funções nas escolas sem compromisso com os princípios e metas da luta pela terra ocasionando uma série de movimentos adversos ao interior das escolas envolvendo pais e alunos. Por sua parte, os professores Sem Terra costumam ter titulação deficiente, fato que dificulta seu acesso a concursos e cargos públicos. O Movimento enfrenta neste momento a necessidade de titular professores dos próprios assentamentos para facilitar a negociação das contratações com o Estado.

A luta pela escola se repete com a mesma intensidade em cada novo assentamento do MST. A situação das escolas Sem Terra é muito diversa nos diferentes acampamentos e assentamentos, variando em cada município conforme o grau de articulação entre o Movimento e o governo local. A experiência educacional do MST constitui, portanto, um claro exemplo da existência de espaços de intersecção onde o Estado é ocupado por práticas protagonizadas por atores organizados da sociedade civil. Interstícios de realização efetiva do espaço público.

A novidade desta proposta de educação alternativa não reside apenas no grau de originalidade das suas modalidades pedagógicas, mas fundamentalmente, no redimensionamento da essência do fato educativo: a valorização do papel destas práticas na estruturação das lutas populares. A novidade não radica em proclamar a democratização das escolas, mas na implementação de práticas efetivamente democráticas na organização dos estabelecimentos educacionais, onde pais e professores trabalham coletivamente para garantir a educação de milhares de crianças Sem Terra. A novidade não radica no reconhecimento das práticas sociais como instâncias formativas, mas na vinculação da escola com as outras experiências educacionais vivenciadas no dia a dia pelos alunos.

A oficialização da prática educacional acontece num contexto de ilegalidade e conflito social explícito, se conformando como uma via de acesso ao Estado e, portanto, como uma ampliação do poder de negociação dos atores. As escolas se constituem, neste processo, em espaços de articulação do Movimento com as instâncias do governo local que, de forma mais ou menos efetiva, supõem a instalação de políticas e práticas de educação alternativas, concordantes com os objetivos e interesses das comunidades do campo. A expansão e consolidação destas instâncias de participação dos Trabalhadores Rurais Sem Terra na definição das políticas públicas, neste caso as educacionais, contribui para o fortalecimento e organização da política do Movimento.

Por sua vez, os objetivos, propósitos, modalidades e princípios perpetrados nesta experiência de educação alternativa excedem os limites do próprio MST, configurando um insumo para todos os movimentos que lutam por uma transformação real e substantiva da educação.

5.5 Políticas universitárias: resultados, controvérsias e tensões

Esforços por garantir uma ampliação da oferta pública e das oportunidades de acesso à educação superior de jovens, tradicionalmente privados, caracterizaram as políticas públicas promovidas pelo Governo Lula nas suas diversas etapas. As estratégias básicas de ação residiram na ampliação da rede pública de ensino neste

âmbito e a regulação da oferta do subsistema privado que havia evidenciado uma dramática expansão no período anterior.

O Programa de Expansão das Instituições Federais de Educação Superior e o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI) viabilizaram a criação de 14 novas universidades federais e 126 campi universitários atendendo a uma lógica de regionalização e interiorização do sistema. Levar as universidades em localidades e regiões afastadas dos centros urbanos, núcleos acadêmicos tradicionais, foi o primeiro passo para a ampliação dos alcances da oferta. O REUNI promoveu a expansão significativa das vagas nos cursos de graduação das universidades federais, as quais passaram de 139.000 em 2007 a quase 250.000 em 2012. Incremento resultante, basicamente, da criação das novas Instituições Federais de Educação Superior (IFES) e a criação dos Institutos Federais. A ampliação na quantidade de municípios atendidos foi também significativa passando de 114 a 230 municípios atendidos durante o período. O investimento do MEC em educação superior quase triplicou durante o período, passando de 10,7 a 25,2 bilhões de reais entre 2003 e 2012. Aumento evidenciado também no investimento nas universidades federais. Se consideradas as diferentes categorias administrativas de governo (federal, estadual e municipal), o aumento crescente da matrícula no período resulta ainda mais surpreendente. Como é possível observar, e como oportunamente alerta Dourado, embora houvesse uma ruptura com a lógica política de privatização do setor, predominante no período anterior, a ampliação do setor público durante o Governo Lula não alcançou uma reversão do predomínio de matrículas das IES do setor privado (DOURADO, 2013).

O Programa Universidade para Todos (ProUni) iniciou um processo de regulação e controle da rede privada de ensino superior, através da concessão de bolsas de estudo integrais e parciais de 50% em cursos de graduação e sequência de formação específica, em instituições privadas de ensino superior. O programa de fato contribuiu para o ingresso de alunos de primeira geração no ensino superior, mas gerou uma série de tensões e controvérsias, tanto entre os movimentos e atores sociais que conformavam na época a base de apoio político do governo, quanto no interior do próprio Partido dos Trabalhadores. Os argumentos contestatórios questionam o fato da ampliação das oportunidades de acesso ao sistema universitário dos mais pobres que pode se sustentar numa estrutura institucional caracterizada pelo

lucro e pela falta de qualidade acadêmica. Já as correntes favoráveis enfatizam o caráter democratizante da iniciativa apesar da controvérsia ideológica. O fato é que, entre 2005 e 2012, mais de 1 milhão de jovens de setores populares ingressaram nas universidades: 70% deles, a primeira geração de estudantes universitários da família; quase a metade afrodescendentes; e 74% frequentavam cursos de horário noturno.

A ampliação das oportunidades de acesso para os setores mais desfavorecidos foi complementada com a reformulação do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES) que diminuiu de forma significativa os níveis de juros (caíram de 9% a 3,3% ao ano), ampliou os prazos para seu pagamento dentre outras medidas. A criação do Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) destinou-se a atender as necessidades de financiamento de jovens estudantes das universidades públicas.

Vale ainda mencionar que no segundo mandato de Governo Lula, o problema da reforma universitária veio à tona tornando-se uma questão prioritária da agenda político-governamental através da criação de um Grupo Executivo de Reforma Universitária, com a participação de entidades representativas dos reitores, segmentos da comunidade acadêmica e grêmios estudantis, que operaria através de audiências públicas regionais. Tal como afirma Hégio Trindade, a metodologia utilizada e os conteúdos acumulados não garantiriam por si o sucesso do processo de reforma, mas as perspectivas de uma proposta democratizante que recuperasse o debate público assumido como um compromisso do governo no âmbito da educação superior (TRINDADE, 2007). Na oportunidade, o governo publicou um documento de propostas elaborado por uma equipe interministerial que estabelecia as diretrizes para a elaboração de uma Lei Orgânica de Educação Superior. Algumas audiências foram realizadas na época da elaboração do mencionado anteprojeto que contaram com a participação de atores do movimento estudantil, movimentos do campo, dentre outros. Além da Lei Orgânica, a proposta aglutina um conjunto de disposições tais como a Lei de Inovação Tecnológica, o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior e a Lei de Parcerias Público Privadas.

No ano de 2004, quando as discussões cobraram uma intensidade significativa, os estudantes representados na União Nacional dos Estudantes (UNE), principal organização do movimento estudantil brasileiro, convocaram um conjunto de debates visando formular uma contraproposta de reforma. A Caravana UNE Brasil se estendeu

pelo país todo organizando encontros de deliberação e produção que levantaram os pontos focais da proposta finalmente aprovada pela organização no 53º Congresso Nacional de Estudantes Gerais (CONEG). Dentre as reivindicações incorporadas na proposta merecem destaque as seguintes: expansão das ofertas das vagas públicas em cursos noturnos; a criação de um plano nacional de assistência estudantil; uma lei de mensalidades para o ensino privado que regulasse os aumentos abusivos no setor; a reserva de 50% das vagas para estudantes provenientes de escolas públicas, com vagas específicas para afrodescendentes e indígenas; o fim da isenção fiscal para instituições de ensino privado; a subvinculação de 75% dos recursos do setor para as universidades federais.

A versão final do anteprojeto, apresentado pelo Ministério de Educação, recuperou grande parte das reivindicações – com exceção do plano nacional de assistência estudantil e a regulação das mensalidades do setor privado – provocando uma reação favorável da União Nacional dos Estudantes. Entretanto, as contradições não demoraram a aparecer. A heterogeneidade do movimento provocou uma série de discussões internas e desentendimentos diante dos posicionamentos a serem adotados para com o governo, tensões estas que levaram ao rompimento de laços entre os diversos setores e grupos e a consequente perda do potencial de luta fortalecido durante o processo de articulação política descrito.

Subsequentemente, a UNE participou e acompanhou de forma acirrada os debates promovidos pelo MEC a propósito do anteprojeto mencionado, que sofreu diversas alterações plasmadas em versões sucessivas que incorporaram algumas das reivindicações estudantis. A segunda e terceira versões do anteprojeto incluíram a destinação por parte das universidades federais de parte dos seus recursos para programas de assistência estudantil; o compromisso das mesmas em oferecer cursos noturnos; o aumento do prazo das instituições privadas para a divulgação de reajustes nas mensalidades e a criação de convênios entre federação, estados e municípios para favorecer a expansão das universidades públicas estaduais e municipais. Durante o período, a organização de estudantes promoveu diversas ações de mobilização como o “Dia Nacional de Paralisação e Luta”, uma paralisação em defesa da nova lei universitária. No 54º CONEG, a UNE pronunciou-se novamente favorável ao Anteprojeto de Reforma Universitária, embora reclamando a incorporação das

reivindicações ainda ausentes e uma intensificação na regulação das universidades privadas.

Após dois anos de intensos debates, a proposta continuaria paralisada na Casa Civil. Os estudantes iniciaram um processo de mobilização para exigir uma postura enfática do governo que viabilizasse a retomada das discussões e o tratamento do anteprojeto nas câmaras legislativas. Junto à União Brasileira de Estudantes Secundários (UBES) e a CONTEE, a UNE propôs uma série de ementas à proposta do poder executivo, novamente no intuito de reforçar os programas de assistência estudantil e a regulação das instituições privadas de ensino superior. Finalmente, em julho de 2006, o projeto de reforma foi levado ao Congresso Nacional (projeto de lei 7.200/06), oportunidade na qual o movimento estudantil exigiu o caráter de urgência constitucional. Como vimos, o mesmo incorporou boa parte das bandeiras reivindicativas historicamente defendidas pelos estudantes. No entanto, o caráter tênue e não resolutivo das disposições e a inclusão de componentes contrapostos aos interesses do setor foram alvo de duras críticas e novas tensões ao interior do movimento.

Apesar do reconhecimento dos avanços que o projeto de lei de reforma universitária significou em termos das conquistas alcançadas pelo movimento estudantil, alguns setores consideraram escassa a pressão exercida pelos representantes sobre o governo para garantir sua rápida aprovação. Os setores internos da oposição questionaram o apoio à proposta do governo e o processo de negociação sendo que várias questões tradicionalmente rejeitadas pelos estudantes foram incorporadas na proposta e, portanto, consentidas pela organização de estudantes⁷⁸.

Posso concluir que o processo de luta e mobilização do movimento estudantil em volta do processo de reforma universitária ocasionou fortes contradições internas que contribuíram de certa forma para seu enfraquecimento. A tramitação do projeto

⁷⁸ Uma das questões mais controversas, neste sentido, foi relativa às formas de eleição das autoridades universitárias, que não incorpora a realização de eleições paritárias para a definição das listas e a falta de regulamentação com relação aos mecanismos de controle e fiscalização nos reajustes das mensalidades das instituições de educação superior privadas.

de lei se encontra atualmente estagnada e os estudantes universitários reclamam a sua imediata atualização, procurando incidir na evolução do texto legislativo a partir da proposta de ementas e alterações nas comissões que assumem a sua elaboração. Alguns setores do movimento reivindicam até a retirada do projeto, alegando que o mesmo legitima o modelo universitário anterior, baseado na redução da oferta pública e a expansão da oferta privada.

Contudo, interessa destacar que ilustra um processo que, embora de relativa articulação dos interesses do movimento de estudantes com as iniciativas políticas do Governo Lula destinadas ao setor, gerou agudas contradições que provocaram igualmente uma certa diluição do potencial de luta do movimento e uma falta de agilidade na concretização da política pública.

É preciso salientar, no entanto, que outras causas também defendidas pelo movimento dos estudantes, tais como as políticas de reserva de vagas nas universidades federais para grupos específicos de jovens, adquiriram durante o período um grau significativo de concretização. Sem a intenção de realizar aqui uma análise sobre esta questão, que extrapolaria os limites e interesses do meu trabalho, considero relevante mencionar que os esforços do governo na luta pela afirmação do acesso ao ensino superior através da implementação das denominadas políticas de cotas nas universidades – programas de reserva de vagas para estudantes provenientes de determinados grupos e setores da população – revelou um articulação de interesses com os movimentos que tradicionalmente lutaram contra a discriminação social no país.

O processo de implementação das políticas de cotas foi difuso e controverso e os debates em torno delas intensos. Ainda não existe uma regulamentação orgânica clara que legitime e garanta a sua implementação, ponto este questionado pelos movimentos e organizações sociais favoráveis a elas. Mas, o caso é que a multiplicação de experiências do tipo e, fundamentalmente, o reconhecimento da validade constitucional destas pelo Supremo Tribunal Federal contaram com o apoio do governo e representam uma clara conquista dos movimentos de luta pela afirmação do direito à educação no país.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os desafios teóricos e interpretativos são provocadores. De um lado, salientei no capítulo 3, a necessidade de avançar na construção de modelos de interpretação baseados na realidade latino-americana que possam abranger com profundidade as especificidades e características históricas que levaram às configurações atuais dos Estados e dos processos de mobilização popular na região. Por outro lado, destaquei a necessidade de avançar na elaboração de teorias que, sem perder o foco no campo de estudo definido – no caso a interseção entre a mobilização popular e os Estados – possa distinguir as complexidades do mesmo através da incorporação de elementos de teorias sociais de caráter mais amplo.

Esta tese foi uma tentativa de promover a interlocução entre campos de estudos diversos. A análise da mobilização social e dos processos de reforma do Estado se uniram num ensaio de traçar uma trama interpretativa que pudesse enxergar os processos de avanço das forças progressistas na América Latina, viabilizados pela chegada ao poder de alguns dos seus representantes.

Busquei identificar ao longo do trabalho a trama complexa de vínculos que existe entre os atores sociais, organizados em movimentos, e o Estado. Afirmo que a mesma combina e alterna um conjunto de modalidades diversas. Tipos de arranjos cobram ênfases diferenciadas definindo o papel que os atores envolvidos assumem na definição dos rumos da vida política e social. Procurei ilustrar através da análise das políticas de educação e, especificamente, dos efeitos que nelas tem da participação dos atores coletivos da sociedade nos governos Lula, no Brasil; e Chávez, na Venezuela, a variação destes arranjos. Identifiquei assim, elementos de confrontação, ruptura, diálogo e negociação, incorporação e ocupação, cooptação e autonomia.

No capítulo 5, argumentei em favor da existência de uma maior participação dos atores do campo popular na definição das políticas públicas no Brasil. Embora incipiente e com efeitos ainda tênues, a aproximação dos movimentos sociais do sistema político ocorreu pela via da institucionalização de instâncias de deliberação que incorporam os mencionados atores, atendendo algumas das suas históricas

demandas e reivindicações. As Conferências Nacionais de Educação e o Fórum Nacional de Educação são espaços de negociação e diálogo que influenciam a política nacional. Sem dúvida, elas apresentam contradições e limites. Contradições e limites estes, que provocam novas tensões, confrontações e até eventuais rompimentos no mencionado vínculo. No entanto, a consolidação destes espaços revela avanços em termos da democratização do Estado e da aproximação deste com os movimentos da sociedade civil.

Na Venezuela, a criação de potenciais espaços de construção de políticas, que incorporam os principais atores sociais envolvidos, não teve os resultados esperados. As consultas e processos deliberativos em torno da reforma curricular não tiveram êxito e um viés autoritário imprimiu a sua implementação. A mobilização popular posicionou-se contra o Estado, confrontando suas políticas, manifestando rompimentos. As instâncias de diálogo e negociação limitam-se aos adeptos ao projeto bolivariano que, ainda, reclamaram da efetividade das mesmas. Como argumentei no capítulo 4 ao tratar das missões sociais, as políticas do governo Chávez motivaram um processo de organização popular que, por sua vez, passou a promover manifestações e ações reivindicativas em apoio ao governo. O Estado na Venezuela é o principal antagonista de boa parte dos atores da mobilização social e, ao mesmo tempo, mantém arranjos de negociação, diálogo e incorporação de demandas com aqueles movimentos que participam do processo revolucionário.

Observei também a presença de representantes dos movimentos sociais, particularmente sindicais, em posições destacadas nas administrações da educação. Fato este que expõe uma incorporação de determinados atores sociais nas estruturas de planejamento e execução. A presença de quadros sindicais e militantes sociais nos Ministérios da Educação, tanto no Brasil como na Venezuela, tem levado muitos a falar em cooptação. Sem confiar na efetividade de possíveis teorias conspirativas, prefiro pensar que a mencionada incorporação pode vir a influenciar a instalação de determinados temas e prioridades nas agendas governamentais.

Contudo, afirmo, nem a institucionalização de espaços de participação e nem a incorporação de atores representantes das classes populares têm acarretado mudanças significativas nas estruturas dos sistemas político educacionais. A aproximação entre movimentos sociais e o Estado traz consigo novos desafios. Sem

uma reestruturação dos sistemas políticos que viabilize a participação social e popular, esta não poderá ser plena e efetivamente concretizada.

Destaquei a importância que os sindicatos de professores ainda conservam no mapa da mobilização social pela educação. Em Brasil, a Confederação Nacional de Trabalhadores da Educação (CNTE) tem exercido e continua a exercer um papel fundamental no acompanhamento e vigilância das ações de governo no campo educativo. A organização sindical participou de forma ativa na articulação da maioria das campanhas, redes e fóruns que, de uma forma ou outra, interpelaram o governo sobre assuntos relativos à política pública de educação.

Mostrei nos capítulos 4 e 5 que tanto na Venezuela como no Brasil é hoje, evidente, uma melhora nas condições de vida das populações mais desfavorecidas. Esta melhora revela processos de transformação que tiveram efeitos positivos em termos da democratização social. No que se refere ao campo específico da educação, as estratégias implementadas provocaram uma melhoria nos índices, particularmente nos graus de alfabetização e escolarização das populações. Mas, estas não alteraram as estruturas dos sistemas educacionais. Os tradicionais aparelhos institucionais encarregados de administrar a educação impõem as suas práticas e dinâmicas, atenuando os ritmos e impactos das transformações. As mudanças são ainda tímidas e fracas já que não atingem a matriz institucional dos Estados.

O exemplo das missões educacionais na Venezuela foi claro nesse sentido. O governo necessitou construir um arcabouço institucional paralelo para levar adiante o projeto educacional bolivariano. Se, de um lado, estas políticas de caráter emergencial foram a chave para erradicar o analfabetismo e para garantir o acesso das populações mais desfavorecidas à educação, não garantiram até agora a consolidação das mudanças e a perpetuidade destas ao longo do tempo. O analfabetismo foi erradicado na Venezuela, mas até o sistema educacional não garantir o ingresso e permanência de todas as crianças e adolescentes nas escolas, o problema não estará resolvido.

A tentativa de implantação das escolas bolivarianas que, como vimos, visou propagar uma nova visão pedagógica, comensurável aos rumos da Revolução Bolivariana, encontrou limitações estruturais que impediram a sua efetiva realização. As idiossincrasias associadas à educação tradicional prevaleceram e arrastaram o fracasso da reforma. O Estado aparece neste caso como um limite para o processo de transformação política e social.

Afirmar também que experiências pedagógicas alternativas que questionam a educação tradicional trazendo valores, rumos e modalidades inovadoras se reproduzem como experiências isoladas, insuficientes para ser consideradas movimentos pedagógicos que imprimam transformações no interior dos sistemas educacionais.

O exemplo das Escolas do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra, ao qual me referi no capítulo 5, revela uma interpelação direta ao Estado. Experiências onde atores da mobilização social ocupam as redes escolares municipais procurando implantar um modelo pedagógico alternativo. Como argumentei, o sucesso e alcance efetivo das mudanças propostas depende de esforços isolados de militantes e professores comprometidos com a causa. Também, de autoridades governamentais dispostas a viabilizar a criação ou transformação das escolas.

No entanto, quando as denominadas “escolas do movimento” são efetivamente desenvolvidas, vemos como uma instituição estatal – a escola – é *ocupada* pelo movimento social que passa a definir os rumos políticos pedagógicos. Existe então, uma forte associação entre atores coletivos e Estado, ao ponto em que este último torna-se o instrumento da transformação política e social.

Identifiquei um tipo de articulação diferente entre Estado e atores da mobilização social na Venezuela. Espelhando a polarização política descrita nos capítulos 1 e 4, duas modalidades estão presentes quando olhamos para o campo da política educacional. De um lado, o país encontra uma sociedade mobilizada, com uma oposição que, embora desarticulada, ganha força reunindo esforços para se manifestar contrária ao governo. Descrevi a significância da expressão adquirida pela participação dos estudantes universitários, sindicatos de professores e organizações da sociedade civil que atuam no campo educacional nos processos de mobilização contra o governo Chávez e, inclusive, na tentativa de golpe de Estado. Por outro lado, a promoção por parte do Estado de processos de organização comunitária e social através da implementação de políticas públicas – como é o caso das missões sociais – promoveu movimentos de apoio ao governo que tornaram-se protagonistas da ação coletiva acompanhando um processo de ampliação da democracia promovido “desde cima”.

A morte do Chávez, principal líder e promotor da Revolução Bolivariana sacudiu o cenário político do país. O desafio era de continuar com seu legado, para alguns; e

a oportunidade de aproveitar o enfraquecimento de regime bolivariano, fortemente centrado e dependente da figura do líder, para outros. A acirrada vitória nas urnas de Nicolas Maduro, sucessor que o próprio Chávez designou, não garantiu a estabilização e consolidação do projeto revolucionário. A mobilização popular opositora continua ganhando força e ameaçando a arquitetura toda do projeto político. Por sua parte, os setores governistas – o *chavismo* – se deparam com o desafio de rearticular-se sem a figura de Chávez. Ainda deverão encontrar os meios para canalizar o processo de mobilização popular em andamento, combatendo internamente o caráter militarista que caracterizou, desde seu início, o processo revolucionário. Avançar na institucionalização de mecanismos que garantam a democratização do processo político resulta nesse sentido uma tarefa indispensável.

Os desafios não são menores no Brasil quando pensamos no aprofundamento do processo de mudança social iniciado durante o período estudado. Os avanços em matéria de política social e, no que se ao campo específico da educação, o movimento demorizador que permitiu a incorporação e permanência de setores tradicionalmente excluídos aos sistemas de ensino afiançaram-se durante os últimos anos, mas mostram-se hoje insuficientes para garantir o aprofundamento do processo de transformação. O sistema político deverá ser atingido para tal fim. Sistema político este que no momento atua como uma barreira para a transformação, voltando-se contra o próprio governo e ameaçando sua continuidade.

Diante do caráter atenuado das reformas, protestos e ações de confrontação foram protagonizados pelos movimentos e atores integrantes da coalizão de partidos que levou o Lula ao poder. O reposicionamento destes no cenário político, contestando e interpelando os outrora aliados ameaça o projeto político do Partido dos Trabalhadores. Antigas demandas foram reescritas e cobram novos sentidos. Os processos de mobilização social abrigam novas complexidades no Brasil. A institucionalização dos espaços de participação social deverá ser radicalizada e o processo de reforma do sistema político deverá cobrar forma para responder às demandas de democratização provenientes das organizações e movimentos do campo popular.

A recente reeleição de Dilma Rousseff para a Presidência da República e a garantia de mais quatro anos de continuidade do governo do Partido dos Trabalhadores mantém acesa a possibilidade de consolidação e aprofundamento das

mencionadas mudanças. Porém, o jogo político torna-se ainda mais delicado, devido ao caráter acirrado da eleição e a relativa força adquirida pela oposição.

América Latina vive hoje a adrenalina própria das tempestades. A novidade inquieta e mortifica ao tempo que encoraja novas iniciativas. Iniciativas estas que encorajam novas realidades políticas e sociais. Realidades complexas, contraditórias, imperfeitas, que busquei com cuidado analisar neste trabalho, enfatizando os possíveis rumos das transformações. Rumos que caberá a nós, protagonistas das histórias, percorrer.

REFERÊNCIAS

ABICALIL, Carlos Augusto. Sistema nacional de educação e fundo público: entre direitos, autonomias, constrangimentos fiscais e cobiças. Em: GENTILI (Org.); *Política educacional, cidadania e conquistas democráticas*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013.

ALEXANDER, Jeffrey. *The new theoretical movement*. In: Smelser (ed.), *Handbook of sociology*. London: SAGE Publications, 1988.

_____. Ação coletiva, cultura e sociedade civil: secularização, atualização, inversão, revisão e deslocamento do modelo clássico dos movimentos sociais. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v.13, n. 37, São Paulo, Brasil, 1998.

ALVAREZ, Sonia; DAGNINO Evelina; ESCOBAR, Arturo (Orgs.). *Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos*. Novas leituras. Belo Horizonte: UFMG Editora, 2000.

ANDERSON, Perry. *Afinidades seletivas*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2002.

ANDRADE, Márcia; DI PIERRO, Maria Clara. *Programa nacional de educação na reforma agrária em perspectiva: dados básicos para uma avaliação*. Ação Educativa 2004. Disponível em:
http://www.observatoriodaeducacao.org.br/ebulicao/ebul06/Faisca_4.1.pdf

AVRITZER, Leonardo. *Democracy beyond aggregation: the participatory dimension of public deliberation*. *Journal of Public Deliberation* v.8, 2012.

_____. Sociedade Civil, Instituições Participativas e Representação: da Autorização à Legitimidade da Ação. Em: *Dados* (Rio de Janeiro), v. 50, p. 443-464, 2007.

BOBBIO, Norberto. *Democracia*. In: Matteucci, N. e Pasquino, G. *Dicionário de Política*. Brasília: Edunb, 1992.

_____. *Liberalismo e Democracia*. São Paulo: Brasiliense, 1990.

_____. *Sociedade civil*. In: MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. *Dicionário de Política*. Brasília: Edunb, 1992.

BOLLMANN, M. *A LDB – Avanços e Recuos*. *Revista Universidade e Sociedade*, n. 15. Brasília: ANDES, 1997.

BONILLA MOLINA, Luis. *Cambios y Educación Básica en Venezuela*. In: BONILLA MOLINA, L.; RODRIGUEZ, E. *Reforma educativa, poder y gerencia*. Colección El nuevo maestro venezolano. Caracas: SVEC/ IPRGR-UPEL/ MECD Táchira, 2001.

BOSCHI, Renato & GAITAN, F. Gobiernos progresistas, agenda neodesarrollista y capacidades estatales: la experiencia reciente en Argentina, Brasil y Chile. *Análise de Conjuntura nº1*, Observatório Político Sul-americano. Rio de Janeiro: IUPERJ/UCAM, 2008a.

BOSCHI, Renato & GAITAN, F. Intervencionismo estatal e políticas de desenvolvimento na América Latina. Em *Caderno CRH*, v21, p. 305-322. Salvador: 2008b.

BOSCHI, Renato & SANTANA, C. (Orgs.). *Development and Semi-Periphery: Post-neoliberal Trajectories in south america and Central Eastern Europe*. New York: Anthem Press, 2012.

BRASIL. *Cadernos do 4º CONED*. São Paulo, 2002.

_____. *Cadernos do 5º CONED*. Recife, 2004.

_____. *Cadernos do I CONED*. Belo Horizonte (MG), 1996.

_____. *Cadernos do II CONED. Plano Nacional de Educação-Proposta da Sociedade Brasileira*. Belo Horizonte, 1997.

_____. *Cadernos do III CONED*. São Paulo, 2002.

_____. Câmara dos Deputados. *Plano Nacional de Educação*. Brasília, 2001.

_____. *Constituição da República Federativa do Brasil*. São Paulo, Saraiva, 1998.

_____. *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional*. Lei N. 5.692/72.

_____. *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional*. Lei N. 9.394 de 20 dez. 1996. Diário Oficial da União, Brasília.

_____. *Lei n. 9424, 24-12-96. Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério*.

_____. Ministério da Educação. *Diretrizes operacionais para a educação básica nas escolas do campo*. Resolução 1/2002, CNE/CEB, 2002.

_____. *Plano Estadual de Educação-Proposta da Sociedade Paulista*. São Paulo, 1993.

_____. *Plano Nacional de Educação*. Lei N 10.172/200.

_____. *Projeto de Lei N 1258/88. Projeto de Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional da Câmara dos Deputados*. Brasília, 1988.

BRICEÑO, Roberto. *Violencia en Venezuela*. Informe del Observatorio Venezolano de Violencia 2007. Caracas: Olga Ávila Fuentemayor Editores, 2007.

BRINGEL, Breno; GOHN, M. G. (Orgs.). *Movimentos sociais na era global*. Rio de Janeiro / Petrópolis: Vozes, 2014.

_____. GOHN, M.G. (Orgs). *Para além do novo: o estudo dos movimentos sociais na era global*. Rio de Janeiro / Petrópolis: Vozes, 2012. v. 1. 250p .

BUCCI-GLUCKSMANN, Christine. *Gramsci y el estado (Hacia una teoría materialista de la filosofía)*. México, DF: Siglo XXI Editores, 1978.

CADARSO, Pedro Luis Lorenzo. *Fundamentos teóricos del conflicto social*. Madrid: Siglo XXI Editores, 2001.

CALDART, Roseli. *Pedagogia do Movimento*. Petrópolis: Vozes, 2000.

_____. *Por uma educação do campo: traços de uma identidade em construção*. In: _____; CERIOLI, Paulo; KOLLING, Edgar J. (Orgs.). *Educação do Campo: identidade e políticas públicas*. Brasília: Articulação Nacional por uma Educação do Campo, 2002.

CASTELLANO DE SJÖSTRAND, María Egilda. *Universidad Bolivariana de Venezuela avanza con la Revolución*. Caracas: Educere, Intervías Educativas, Año 9, n. 28 (jan./fev./mar.), 2005, p. 39-40.

CEPAL. *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2007*. Santiago de Chile: CEPAL, 2007.

CITTADINO, Gisele. *Pluralismo, Direito e Justiça Distributiva*. Rio de Janeiro: Lumen Lures, 2000.

COHEN, Jean. *Strategy or Identity: New Theoretical Paradigms and Contemporary Social Movements*. Social Research, vol. 52, n. 4, p. 663-716, 1985.

CORAGGIO, José Luis. *Las propuestas del Banco Mundial para la educación: sentido oculto o problemas de concepción?* Seminário "O Banco Mundial e as Políticas de Educação no Brasil", 1995.

CORRALES, Javier. Aspectos políticos en la implementación de las reformas educativas. In: *Documentos de Trabajo*, n. 14, Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL), 1999.

COUTINHO, Carlos Nelson. *Gramsci*. Porto Alegre: L&PM Editores, 1981.

_____. *A dualidade de poderes*. Introdução à teoria marxista de estado e revolução. São Paulo: Editora Brasiliense, 1984.

_____. *O lugar do Manifesto na evolução da teoria política marxista. O Manifesto comunista 150 anos depois.* Rio de Janeiro: Contraponto, 1988.

CUNHA, Luiz Antonio. *Estado y Universidad en Brasil: cooperación y conflictos*, Centro de Estudios sobre la Universidad, México, s/f.

CURY, Carlos R.J. *Os conselhos de educação e a gestão dos sistemas.* In: CARAPETO, N.; AGUIAR, M. *Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos.* São Paulo: Cortez, 2000.

DOMINGUES, J. Mauricio. *Criatividade social, subjetividade coletiva e modernidade brasileira contemporânea.* Rio de Janeiro: Contra Capa, 1999.

_____. *Ensaio de sociologia: teoria e pesquisa.* Belo Horizonte: Editora UFMG, 2004.

_____. *Instituições formais, cidadania e solidariedade complexa.* Em: Lua Nova. *Revista de Cultura e Política.* v66: p. 9-22. São Paulo: 2006.

_____. & Maria Maneiro. *América Latina hoje. Conceitos e interpretações.* Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

_____. *Aproximações à América Latina. Desafios contemporâneos.* Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

_____. *A América Latina e a modernidade contemporânea. Uma interpretação sociológica.* Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009a.

_____. *La modernidad contemporânea en America Latina.* Buenos Aires: Siglo XXI e CLACSO, 2009b.

_____. *Democracia, liberdade e dominação: uma discussão teórica com especial referência (via Índia) à América Latina.* Em: *Revista Dados* v. 52, p. 551-579, 2009c.

_____. *Global Modernity, Development, and Contemporary Civilization: towards a Renewal of Critical Theory.* Londres e Nova York: Routledge, 2012.

DRAIBE, Sônia Miriam. *A política social na América Latina: o que ensinam as experiências recentes de reformas?* In: DINIZ, E; AZEVEDO, S. *Reforma do Estado e democracia no Brasil: dilemas e perspectivas.* Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1997.

EDER, Klaus. *The new politics of class. Social movements and cultural dynamics.* London: SAGE Publications, 1993.

FERNANDES DAS CHAGAS, Francisco. *Conferência Nacional de Educação: uma política de Estado.* Em: GENTILI (Org.); *Política educacional, cidadania e conquistas democráticas.* São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013.

FLORENTINO, M. *Em costas negras*. São Paulo: Companhia das Letras, 1997.

FOLLIS, M. *Conselhos operários*. In: MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. *Dicionário de Política*. Brasília: Edunb, 1992.

FONTES, Virgínia. *O Manifesto Comunista e o pensamento histórico*. O Manifesto comunista 150 anos depois. Rio de Janeiro: Contraponto, 1998.

FÓRUM NACIONAL EM DEFESA DA ESCOLA PÚBLICA. *Plano Nacional de Educação: Proposta da Sociedade Brasileira*. II Congresso Nacional de Educação, Belo Horizonte, 1997. Projeto de Lei N 4.155 de 10 fev. 1998.

FREIRE, Rafael. O sindicalismo e os movimentos de luta contra a globalização neoliberal. In: *Revista del Observatorio Social de América Latina*, n. 6, OSAL/CLACSO, 2002.

GADOTTI, Moacir. *Estado e sindicalismo docente: 20 anos de conflitos*. Revista Adusp. Dezembro, 1996.

GARCÍA GUADILLA, Carmen. *Logros y tensiones en las políticas públicas de educación superior en Venezuela (1999-2004)*. In: CENDES, Venezuela Visión Plural, *Una Mirada desde el CENDES*. Caracas: Bid & Co, 2005.

GARCÍA LINERA, Álvaro (Coord.). *Sociología de los movimientos sociales en Bolivia*. La Paz: Plural editores, 2004 [2008].

GENTILI, Pablo (Org.). *Pedagogia da exclusão. Crítica ao neoliberalismo em educação*. Petrópolis: Vozes, 1997.

_____. *A falsificação do consenso. Simulacro e imposição na reforma educacional do neoliberalismo*. Petrópolis: Vozes, 1998.

_____. (Org.). *Globalização excludente*. Petrópolis: Vozes, 2000.

_____. (Org.). *Universidades na Penumbra: neoliberalismo e reestruturação universitária*. São Paulo: Cortez, 2001.

_____.; MCCOWAN, Tristan (Org.). *Reinventar a escola pública*. Política educacional para um novo Brasil. Petrópolis: Vozes, 2003.

_____. (Org.). *Política educacional, cidadania e conquistas democráticas*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013.

GIDDENS, Anthony. *Capitalism and Modern Social Theory*. London: Cambridge University Press, 1971.

GHON, Maria da Glória. Reformas educacionais en Brasil: actores y procesos participantes en San Paulo (1995-2000), 2001. In: *2001 Meeting of de Latin American Studies Association*, September 6-8, Washington DC, 2001.

_____. *Movimentos sociais no início do século XXI. Antigos e novos atores sociais*. Petrópolis: Editora Vozes, 2003.

GRAFFE, Gilberto. *El planeamiento educacional en Venezuela y las políticas educacionales*. Caracas: Universidad Central de Venezuela, Facultad de Humanidades y Educación, 2003.

GRAMSCI, Antonio; BORDIGA, Amadeo. *Conselhos de fábrica*. São Paulo: Brasiliense, 1981.

_____. *Maquiavel, a política e o Estado Moderno*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1929 [1968].

_____. *Os intelectuais e a organização da cultura*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1930 [1979].

HABERMAS, Jürgen. *Teoría de la acción comunicativa. Crítica de la razón funcionalista*. Barcelona: Taurus Humanidades, 1984 [1987].

HARDT, Michael; NEGRI, Antonio. *Império*. Rio de Janeiro: Record, 2000 [2005].

_____. *Multitud. Guerra y democracia en la era del Imperio*. Buenos Aires: Debate, 2004.

HOBSBAWM, Eric. *Trabalhadores: estudos sobre a história do movimento operário*. São Paulo: Paz e Terra, 1981.

_____. *Mundos do trabalho. Novos estudos sobre história operária*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP/ MEC). Boletins Informativos: n. 80 (16/3/05); n. 81(24/3/05); n. 82 (30/03/05); n. 83 (7/4/05); n. 87 (4/5/05); n. 88 (11/5/05); n. 89 (18/5/05); n. 91 (1/6/05); n. 92 (8/6/05); n. 94 (22/6/05); n. 95 (29/6/05); n. 96 (6/7/05).

ISTURIZ ALMEIDA, Aristóbulo. *La Educación Bolivariana del Gobierno Revolucionario de Venezuela*. Caracas: República Bolivariana de Venezuela, Ministerio de Educación y Deportes, 2006.

IZAGUIRRE, Ines. Algunos ejes teórico-metodológicos en el estudio del conflicto social. In: *Revista Argumentos*, n. 1, 2002.

KOLLING, Edgar J. (Orgs). *Educação do Campo: identidade e políticas públicas*. Brasília: Articulação Nacional por uma Educação do Campo, 2002.

KONDER, Leandro. *Marx, Engels e a Utopia. O Manifesto comunista 150 anos depois*. Rio de Janeiro: Contraponto, 1998.

KRAWCZYK, Nora; BRUNSTEIN, Raquel. *Sindicalismo e governo: uma agenda para o diálogo sobre a reforma educativa*. O caso do Estado de São Paulo/Brasil, Projecto Sindicalismo docente y reforma educativa FLACSO/PREAL, 2003.

_____; CAMPOS, Maria Malta; HADDAD, Sérgio (Orgs.). *O cenário educacional latino-americano no limiar do século XXI*. São Paulo: Autores Associados, 2000.

LACABANA, Miguel. *Petróleo y Hegemonía en Venezuela*. In: BASUALDO, E.; ARCEO, E. *Neoliberalismo y Sectores dominantes*. Tendencias globales y experiencias nacionales. Buenos Aires: CLACSO, 2006.

LANDER, Edgardo. *El Estado y las tensiones de la participación popular en Venezuela*. In: OSAL, Año VII, n. 22 (set.). Buenos Aires: CLACSO, 2007.

LAZARO, André. Diversidade e direito à educação: lutas, conquistas, desafios. Em: GENTILI (Org.); *Política educacional, cidadania e conquistas democráticas*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013.

LISCANO, Alirio. *Venezuela: un nuevo Proyecto Educativo*. ULA. Memorias del I Congreso Nacional Bolivariano Universitario. Trujillo, 8 al 11 de junio de 2006, Venezuela.

LOJKINE, Jean. *O tabu da gestão: a cultura sindical entre a contestação e proposição*. Rio de Janeiro: DP&A, 1999.

LÓPEZ MAYA, Margarita. *Protesta y cultura en Venezuela: los marcos de la acción colectiva en 1999*. Buenos Aires: CLACSO, 2002.

LOYO, Aurora. Los sindicatos docentes en América Latina: entre la lógica laboral y la lógica profesional. In: *Revista Iberoamericana de Educación*, n. 25, Organización de Estados Iberoamericanos para la Ciencias y la Cultura (OEI), 2001.

LUZZANI, Telma. *Venezuela y la Revolución*. Escenarios de la era bolivariana. Buenos Aires: Capital Intelectual, 2008.

MANN, Michael. The Autonomous Power of the State: it's origins, mechanisms and results. Em: *Archives europeennes de sociologie*, vol 25 p.185-213. 1984.
_____. *The sources of social power*. Cambridge: Cambridge University Press, 1986 e 1987.

_____. A crise do Estado-nação latino-americano. Em: DOMINGUES & MANEIRO (orgs.) *América Latina hoje*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

MANEIRO, Maria. *Movimentos sociais e Estado: uma perspectiva relacional*. América Latina hoje. Conceitos e interpretações. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

MARTINIC, Sergio. Conflictos políticos e interacciones comunicativas en las reformas educativas en América Latina. In: *Revista Iberoamericana de Educación*, n. 27, Organización de Estados Iberoamericanos para la Ciencias y la Cultura (OEI), 2001.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich et al. *O manifesto comunista*. O Manifesto comunista 150 anos depois. Rio de Janeiro: Contraponto, 1858 [1998].

_____. *A ideologia Alemã*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1846 [1965].

_____. *Elementos fundamentales para la crítica de la economía política (Grundrisse) 1857-1858*. México DF: Siglo XXI Editores, 1859 / 1953 [1989].

_____. *Contribución a la crítica de la economía política*. México DF: Ediciones de Cultura Popular, 1859 [1974].

MELUCCI, Alberto. *Challenging Codes: Collective action in the information age*. Cambridge: Cambridge Press, 1996.

_____. *The Symbolic Challenge of Contemporary Movements*. Social Research, vol. 52, n. 4, 1985.

MENEZES NETO, Antônio Júlio. *Além da terra: cooperativismo e trabalho na educação no campo*. Rio de Janeiro: Quartel Editora e Comunicação Ltda., 2003.

MERTON, Robert. *Sociologia. Teoria e Estrutura*. São Paulo: Editora Mestre Jou, 1968.

MEZA CHÁVEZ, Mildred. *Ante el proceso de descentralización de la educación ¿qué está pasando en la escuela básica venezolana?* REICE - Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación, v. 2, n. 2, 2004. Disponível em: <<http://www.ice.deusto.es/rinace/reice/vol2n2/Meza.pdf>>.

MILIBAND, Ralph. *Marxismo e política*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1977.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. *Estatísticas dos Professores no Brasil*, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2003.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y DEPORTES. *Plan Educación para Todos Venezuela*. Caracas: República Bolivariana de Venezuela, 2003.

_____. *La Educación Bolivariana. Políticas, programas y acciones*. Cumpliendo las metas del milenio. Caracas: República Bolivariana de Venezuela, 2004a.

_____. *Políticas, programas y estrategias de la educación venezolana*. Informe Nacional de la República Bolivariana de Venezuela. Caracas: República Bolivariana de Venezuela, 2004b.

_____. *Escuelas Bolivarianas*. Avance cualitativo del proyecto. Caracas: República Bolivariana de Venezuela, 2004c.

_____. *Escuelas Técnicas Robinsonianas*. Construyendo un país de ciudadanos. Série Educadores Bolivarianos. Caracas: República Bolivariana de Venezuela, 2004d.

_____. *Simoncito*. Construyendo un país de ciudadanos. Serie Educadores Bolivarianos. Caracas: República Bolivariana de Venezuela, 2004e.

_____. *La Educación Bolivariana. Escuelas Bolivarianas*. Educere Entrevías Educativas. Año 9, n. 28 (jan./fev./mar.), p. 31-34. Caracas: República Bolivariana de Venezuela, 2005. Disponible en:
<<http://www.saber.ula.ve/db/ssaber/Edocs/pubelectronicas/educere/vol9num28/articulo6.pdf>>.

_____. *Simoncito. Educación Inicial de calidad*. Política de atención integral para los niños y las niñas entre cero y seis años. Caracas: República Bolivariana de Venezuela, 2006a.

_____. *Liceo Bolivariano*. Adolescencia y juventud para el desarrollo endógeno y soberano. Construcción de currículo y teoría pedagógica nacional. Orientaciones generales. Caracas: República Bolivariana de Venezuela, 2006b.

_____. *Liceo Bolivariano*. Construyendo un país de ciudadanos. Serie Educadores Bolivarianos, n. 4/6. Caracas, República Bolivariana de Venezuela, 2006c.

_____. *Escuela Bolivariana*. Construyendo un país de ciudadanos. Serie Educadores Bolivarianos, n. 1/6. Caracas: República Bolivariana de Venezuela, 2006d.

_____. *Memoria y cuenta*. Caracas: República Bolivariana de Venezuela, 2005.

_____. *Memoria y cuenta*. Caracas: República Bolivariana de Venezuela, 2006.

_____. *Memoria y cuenta*. Caracas: República Bolivariana de Venezuela, 2007.

_____. *Venezuela territorio libre de analfabetismo*. Caracas, República Bolivariana de Venezuela, 2010.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN SUPERIOR; MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y DEPORTES; UNIVERSIDAD BOLIVARIANA DE VENEZUELA; FUNDACIÓN MISIÓN SUCRE. *Programa Nacional de formación de educadores y educadoras*. Caracas: República Bolivariana de Venezuela, 2006.

MINISTERIO DEL PODER POPULAR PARA LA EDUCACIÓN. *Currículo Nacional Bolivariano*. Diseño Curricular del Sistema Educativo Bolivariano. Caracas: República Bolivariana de Venezuela, 2007.

_____. *Misión Robinson V Aniversario 2003-2008*. Caracas: República Bolivariana de Venezuela, 2008.

MINISTERIO DEL PODER POPULAR PARA LA EDUCACIÓN SUPERIOR. *La revolución bolivariana en la Educación Superior. Algunas Cifras Fundamentales*. Caracas: República Bolivariana de Venezuela, 2008.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTES. *Misión Robinson, Cuarenta años de oscuridad*. Caracas: República Bolivariana de Venezuela. Disponível em: <<http://www.misionesbolivarianas.gob.ve>>. Acesso em: 28 jul. 2008.

_____. *Misión Robinson 2, Cuarenta años de oscuridad*. Caracas: República Bolivariana de Venezuela. Disponível em: <<http://www.misionesbolivarianas.gob.ve>>. Acesso em: 28 jul. 2008.

MIRZA, Christian. *Movimientos sociales y sistemas políticos en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO, 2006.

MONTEIRO, Agostinho. *O Direito à Educação*. Lisboa: Livros Horizonte, 1998.

MOURIAUX, René; BEROUD, Sophie. *Para una definición del concepto de "movimiento social"*. Revista del Observatorio Social de América Latina, n. 1 (jun.). Buenos Aires: CLACSO, 2000.

MOVIMENTO DOS TRABALHADORES RURAIS SEM TERRA. MST Escola. Cadernos de educação, n. 13. Edição especial. Documentos e estudos 1990 – 2001. Instituto Técnico de Capacitação e Pesquisa da Reforma Agrária – ITERRA. São Paulo: Editora Expressão Popular, 2002.

_____. *Por uma educação do campo: declaração 2002*. In: CALDART, R.; CERIOLI, P.; KOLLING, Edgar J. (Orgs). *Educação do Campo: identidade e políticas públicas*. Brasília: Articulação Nacional por uma Educação do Campo, 2002.

NEGRI, A. Guías. *Cinco lecciones en torno a Imperio*. Barcelona: Paidós, 2004.

OFFE, Claus. *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*. Madrid: Editorial Sistema, 1988.

OLIVEIRA, Dalila. *As organizações por local de trabalho entre a ruptura e o consentimento: a dimensão educativa das lutas autônomas*. Belo Horizonte: FaE/UFMG, 1992.

OREALC/UNESCO. *Situación educativa de América Latina y el Caribe: Garantizando la educación de calidad para todos. Informe Regional de revisión y Evaluación del progreso de América Latina y el Caribe hacia la Educación para Todos en el marco del Proyecto Regional de Educación*. Santiago de Chile: EPT/PRELAC, 2007.

PETRUCCELLI, José Luis. *Mapa da Cor no Ensino Superior Brasileiro*. Programa Políticas da Cor na Educação Brasileira, Série Ensaios e Pesquisas, Rio de Janeiro, 2004.

POULANTZAS, Nicos. *Hegemonía y dominación en el estado moderno*. México DF: Ediciones Pasado y Presente, 1969 [1977].

_____. *O estado, o poder, o socialismo*. Rio de Janeiro: Graal, 1978 [1981].

PROVEA. *Informe Anual sobre la Situación de los Derechos Humanos en Venezuela*. Octubre 2006/Septiembre 2007. Caracas: PROVEA, 2007.

REZENDE PINTO, José Marcelino de. Financiamento da educação no Brasil: um balanço do governo FHC (1995-2002). In: *Educação & Sociedade*, v. 23, n. 80, Campinas, Brasil, 2002.

SADER, Emir. *O Manifesto Comunista visto da América Latina*. O Manifesto comunista 150 anos depois. Rio de Janeiro: Contraponto, 1998.

_____. *Estado e política em Marx*. São Paulo: Cortez Editora, 1993.

_____. *ONGs e sociedade civil*. Boletim de Políticas Públicas, n. 2 (abr./mai.). Laboratório de Políticas Públicas, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2001.

_____; GENTILI, P. (Orgs.). *Pós-neoliberalismo II*. Rio de Janeiro: Vozes, 1999.

_____. América Latina no século XXI. Perspectivas e desafios para o futuro. In: *Revista del Observatorio Social de América Latina*, n. 9, OSAL/CLACSO, 2003.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Pela mão de Alice*. O social e o político na pós-modernidade. São Paulo: Cortez Editora, 1995.

_____. *A Gramática do Tempo: para uma nova cultura política*. São Paulo: Cortez Editora, 2006.

_____. *Nuestra America Reinventing a Subaltern Paradigm of Recognition and Redistribution*. In: *Theory, Cultura & Society*. London: Sage, Thousand Oaks and New Delhi, v. 18, 2001.

_____. Los nuevos movimientos sociales. In: *Revista del Observatorio Social de América Latina*, n. 5, OSAL/CLACSO, 2001.

SAVIANI, Dermeval. *Da Nova LDB ao Novo Plano Nacional de Educação: por uma outra política educacional*. São Paulo: Autores Associados, 1999.

SCHERER-WARREN, Ilse. *Movimentos em cena... e as terias por onde andam?* In: *Revista brasileira de Educação*, n. 9 (set./dez.), 1998.

SEOANE, José; TADDEI, Emilio. Movimientos sociales, conflicto y cambios políticos en América Latina. In: *Revista del Observatorio Social de América Latina*, n. 9, OSAL/CLACSO, 2003.

_____ (Org.). *Movimientos sociales y conflicto en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO, 2003.

_____; TADDEI, Emilio; ALGRANATI, Clara. Septiembre-Diciembre 2001 Tras el 11 de septiembre. Conflicto social y hegemonía norteamericana en América Latina. In: *Revista del Observatorio Social de América Latina*, n. 6, OSAL/CLACSO, 2002.

SEMERARO, Giovanni. *Gramsci y a sociedade civil*. Petrópolis: Editora Vozes, 1999.

SILVA, Fabricio. *Vitórias na crise: trajetórias das esquerdas latino-americanas contemporâneas*. Rio de Janeiro: Ponteio, 2011. v. 1. 284p.

SINGER, André. *Os sentidos do Lulismo. Reforma gradual e pacto conservador*. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

SISTEMA DE TENDÊNCIAS EDUCACIONAIS EM AMÉRICA LATINA (SITEAL / IPE / UNESCO). *Medidas de desigualdad para variables educativas*, n. 4, 2005.

_____. *La transmisión intergeneracional de las desigualdades educativas*, n. 3, 2005.

STEDILE, João Pedro; MANÇANO FERNANDES, Bernardo. *Brava gente. A trajetória do MST e a luta contra pela terra no Brasil*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 1999.

STUBRIN, Florencia; OLIVEIRA, Dalila Andrade ; FERREIRA, Renato ; BOLLMAN, Maria da Graça. *Participación e incidencia de la sociedad civil en las políticas educativas: el caso brasileño*. 1. ed. Buenos Aires: Fundación Laboratorio de Políticas Públicas, 2007, v. 1. 113p.

_____. *Una experiencia alternativa de educación pública: el Movimiento de los Trabajadores Rurales Sin Tierra*. Em: Gentili, Pablo & Sverdlik, Ingrid. (Org.). *Movimientos sociales y derecho a la educación: cuatro estudios*. Buenos Aires: Laboratorio de Políticas Públicas, 2008.

_____; GENTILI, Pablo; Frigotto, G.; Leher, Roberto (Orgs.). *Políticas de privatización, espacio público y educación en América Latina*. Rosario, Argentina: Homo Sapiens, 2009.

SVAMPA, Maristella. *Desde abajo. Las transformaciones de las identidades sociales*. Buenos Aires: Biblos, 2000.

_____. *Tres ejes para una discusión: modelo de dominación, tradiciones ideológicas y figuras de la militancia*. Disponível em: <<http://www.maristellasvampa.net>>. Acesso em: 5 nov. 2007.

_____. *Movimientos sociales y escenario político. Inflexiones del paradigma neoliberal en América Latina*. Disponível em: <<http://www.maristellavampa.net>>. Acesso em: 5 nov. 2007.

TARROW, Sidney. *Power in Movement: Social Movements, Collective Action and Politics*. Cambridge Studies in comparative Politics. Cambridge: Cambridge University Press, 1994.

_____. *The New Transnational Activism*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

TEIXEIRA, Lucia Helena G. *Conselhos municipais de educação: autonomia e democratização do ensino*. Cadernos de Pesquisa, v.34, n. 123 (set./dez.),2004.

THERBORN, Goran. *Después de la dialéctica. La teoría social radical en un mundo posmarxista*. In: *New Left Review*, n. 43 (mar./abr.). Madrid: Ediciones Akal, 2007.

THOMPSON, Edward Palmer. *A formação da classe operária inglesa*. São Paulo: Paz e Terra, 1987.

_____. *As peculiaridades dos ingleses e outros artigos*. Campinas: Editora da Unicamp, 2001.

TILLY, Charles. 1978. *From Mobilition to Revolution*. Londres: McGraw Hill, 1978.

_____. *Big structure. Large processes. Huge comparisons*. New York: Russell Sage Foundation, 1984.

_____. *Work under capitalism*. Boulder Colorado: Westview Press, 1998.

_____. *Social movements, 1768-2004*. London: Paradigm Publishers, LLC, 2004.

TILLY, Louise; TILLY, Charles. *Class conflict and collective action*. London: SAGE Publications, 1981.

_____. *Big structures, large processes, huge comparisons*. New York: Russell Sage Foundation, 1984.

TIRAMONTI, Guillermina; FILMUS, Daniel. *Sindicalismo Docente y Reforma en América Latina*. Buenos Aires: FLACSO/Temas Grupo Editorial, 2001.

TOURAINÉ, Alain. *Le retour de l'acteur*. Paris: Fayard, 1984.

UNESCO/PNUD/FENUAP. *Educación para Todos. Evaluación en el Año 2000*. Informe Nacional Venezuela. Caracas: Venezuela, 1999.

UNESCO. *Informe estadístico sobre la Educación Superior en América latina y el caribe 2000-2005*. La metamorfosis de la educación superior. Lima: UNESCO, 2006.

VAKALOULIS, Michel. Antagonismo social y acción colectiva. In: *Revista del Observatorio Social de América Latina*, n. 2, OSAL/CLACSO, 2000.

VALENTE, Ivan. *PNE: FHC sabota o Plano - idéias para um balanço do Plano Nacional de Educação*. São Paulo: Xamã Editora, 2001.

VANDENBERGHE, Frédéric. *Sociology: new theoretical developments*. In: Kuper & Kuper (eds.). *The social science encyclopedia*, 3. ed., v. II). London: Routledge, 2004.

VIRNO, Paolo. *Gramática de la Multitud. Para un análisis de las formas de vida contemporáneas*. Madrid: Traficantes de Sueños, [2002].

WALLERSTEIN, Immanuel. ¿Qué significa hoy ser un movimiento anti-sistémico? In: *Revista del Observatorio Social de América Latina*, n. 9, OSAL/CLACSO, 2003.

ZARPELON, Sandra Regina. *ONGs, movimento sindical e o novo sindicalismo utópico*. Campinas: Idéias, 2002.

ZEMELMAN, Hugo. *Conocimiento social y conflicto en América Latina*. Notas para la discusión. *Revista del Observatorio Social de América Latina*, n.1 (jun.). Buenos Aires: CLACSO, 2000.

ZIBECHI, Raúl. Los movimientos sociales latinoamericanos: tendencias y desafíos. In: *Revista del Observatorio Social de América Latina*, n. 9, OSAL/CLACSO, 2003.