

CIDADANIA E O DIREITO À EDUCAÇÃO: UM ESTUDO A PARTIR DO PROCESSO PARTICIPATIVO DA CONFERÊNCIA DE DIREITOS HUMANOS

*Rômulo Magalhães Fernandes*³⁶

*Anna Carolina de Oliveira Azevedo*³⁷

Recebido em: 28/08/2018

Aprovado em: 23/10/2018

RESUMO

Este artigo tem como objetivo principal refletir sobre as propostas debatidas na IV Conferência Estadual de Direitos Humanos do Estado de Minas Gerais (2015)³⁸ que estabeleçam relação entre o direito à educação e a cidadania, além de tecer considerações sobre como esse processo participativo pode incidir na formulação de políticas públicas sobre o direito à educação, no sentido amplo e múltiplo desse termo. Para tanto, adota-se como marco teórico os autores Leonardo Avritzer (2016) e Miguel G. Arroyo (2007), na medida em que ajudam a esclarecer os impasses da democracia diante do projeto de participação social historicamente construído no Brasil. Por último, a partir de uma metodologia qualitativa e documental, conclui-se pela importância dos mecanismos de participação e dos processos de constituição e de formação do povo como sujeito político na reivindicação de seus direitos e no avanço da democracia no Brasil.

Palavras chave: Cidadania. Educação. Participação social.

1 INTRODUÇÃO

A procura por maior participação social nas ações do Estado constitui uma das heranças do processo de redemocratização vivenciado pelo Brasil desde a década de 1980. Com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB), no ano de

³⁶ Doutorando em Direito Público pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais – PUC/MG. Mestre em Direito Público pela PUC/MG. Especialista em Direito Penal pelas Faculdades Integradas de Jacarepaguá – FIJ. Especialista em Prática Forense pelo Centro Universitário Newton Paiva – CNP.

³⁷ Mestra em Administração Pública pela Fundação João Pinheiro – FJP/MG. Especialista em Direito do Trabalho Ítalo-brasileiro pela Universidade Federal de Minas Gerais e Università degli studi di Roma Tor Vergata. Especialista em Prática Forense pelo Centro Universitário Newton Paiva – CNP. É servidora efetiva da carreira de Auditoria Interna da Controladoria-Geral do Estado de Minas Gerais (CGE/MG).

³⁸ IV Conferência Estadual de Direitos Humanos, objeto principal de análise do capítulo 5 desta pesquisa, ocorreu nos dias 5 e 6 de novembro de 2015, no município de Caeté, em Minas Gerais, e adotou como tema geral “Direitos Humanos para todas e todos: Democracia, Participação, Justiça e Igualdade”.

1988, abriu-se caminho para a expansão e a institucionalização de canais participativos diversos, dos quais são exemplos os orçamentos participativos, os conselhos de políticas e as conferências em diversas temáticas.

Nas palavras de Leonardo Avritzer, o Brasil gerou um processo *sui generis* de participação social, no qual considera dois elementos principais: a mobilização social e a participação institucionalizada (AVRITZER, 2016, p. 14). Contudo, no decorrer dos últimos anos, é possível perceber que esse projeto de participação social, que deveria contar com dois elementos relativamente integrados entre si, passou a ter apenas um, a forma institucionalizada da participação (AVRITZER, 2016, p. 15).

Esse cenário, por sua vez, ampliou o distanciamento entre o Estado e a sociedade civil³⁹ no processo de definição da agenda política do país, o que, conseqüentemente, refletiu numa maior restrição do acesso aos direitos e bens públicos para os segmentos mais vulneráveis da população.

Quando existe um esvaziamento da capacidade de governança desses fóruns, como é o caso das conferências, percebe-se o predomínio de um desequilíbrio na “balança entre a complexidade da sociedade e seus problemas e a capacidade de resolução de problemas por parte do Estado” (SILVA, 2015, p. 12).

As políticas públicas, dentre uma das suas formas de compreensão, podem ser entendidas como as respostas produzidas pelo estado às demandas à eles dirigidas pela sociedade (SILVA, 2015, p. 12). Essa resposta pode ser realizada, por exemplo, pela ação exclusiva do Estado em decorrência de seu dever legal em garantir um conjunto de direitos do cidadão, ou, como é valorizado nesta pesquisa, pela interação entre as organizações de participação da sociedade civil e os processos de elaboração do planejamento das ações que serão implementadas pelas políticas públicas de áreas temáticas distintas.

Assim, a construção participativa na busca por direitos públicos, em particular, o direito à educação, está posto como desafio para a atual sociedade, situando-se no bojo do processo de democratização do país e do fortalecimento da participação da sociedade civil.

Nesse sentido, este artigo tem como objetivo refletir sobre as propostas debatidas na Conferência Estadual de Direitos Humanos do Estado de Minas Gerais (2015) que estabeleçam relação entre o direito à educação e a cidadania, além de tecer considerações

³⁹ Para efeitos desta pesquisa, a relação entre Estado e Sociedade Civil deve ser compreendida a partir do pensamento do autor italiano Norberto Bobbio, no qual destaca que, na linguagem política atual, a expressão “sociedade civil” é geralmente empregada como um dos termos da grande dicotomia sociedade civil e Estado, e nesse sentido, a sociedade civil pode ser entendida como “a esfera das relações sociais não reguladas pelo Estado” (BOBBIO, 2007, p. 33-34).

sobre como esse processo participativo pode incidir na formulação de políticas públicas sobre o direito à educação, no sentido amplo e múltiplo desse termo.

Para isso, adota-se uma abordagem metodológica qualitativa, que contempla revisão bibliográfica sobre os temas democracia, educação, cidadania e participação, bem como levantamento de textos normativos e documentos da Conferência Estadual de Direitos Humanos do ano de 2015 disponibilizados em sítios eletrônicos oficiais.

Tendo em vista o caráter complexo e multifacetado do fenômeno social em estudo, opta-se por um olhar interdisciplinar quanto à revisão bibliográfica, de forma a captar importantes contribuições teóricas da ciência política, da educação e do direito. Para que seja considerada a relação entre o direito à educação, a cidadania e a participação social, adota-se como marco teórico nesta pesquisa o estudo com base nos autores Leonardo Avritzer (2016) e Miguel G. Arroyo (2007), na medida em que ajudam a esclarecer os impasses da democracia diante do projeto de participação social historicamente construído no Brasil.

De maneira resumida, este texto está organizado em quatro capítulos ou partes, além da introdução e das considerações finais. O segundo capítulo apresenta temas centrais como democracia e participação institucionalizada, visando analisar os processos de participação de baixa intensidade, com ênfase na democracia representativa, e de alta intensidade, caracterizada pela inovação social e participação popular. Isso sem perder de vista as especificidades históricas e políticas do Brasil (AVRITZER, 2016). O terceiro capítulo constitui-se em uma apresentação geral das características e dinâmicas do contexto de desigualdade social no país, destacando o processo complexo e histórico da formação social, econômica, política e cultural da sociedade. Posteriormente, no quarto capítulo, questiona-se a visão tradicional da relação entre educação, cidadania e participação política, com o intuito de entender os processos reais de constituição e de formação do povo como sujeito político que caracterizam a passagem de uma “cidadania outorgada” para uma “cidadania conquistada” (ARROYO, 2007). No quinto capítulo, a partir da reflexão sobre como o processo participativo pode incidir no entendimento e na implementação do direito à educação, busca-se analisar as propostas prioritárias da IV Conferência de Direitos do Estado de Minas Gerais, que teve como tema geral “Direitos Humanos para todas e todos: Democracia, Participação, Justiça e Igualdade”. Por fim, realizam-se as considerações finais da presente pesquisa.

2 PARTICIPAÇÃO INSTITUCIONAL E MOBILIZAÇÃO SOCIAL

Na segunda metade do século XX, a teoria democrática assumiu duas vertentes distintas, categorizadas por democracias de baixa intensidade ou de alta intensidade⁴⁰. A primeira delas, capitaneada por Joseph Schumpeter, entende que a participação democrática se realiza como participação nos processos políticos eletivos. Trata-se, assim, de uma concepção elitista de participação, segundo a qual o cidadão comum não possui capacidade ou interesse político em participar dos processos decisórios estatais, relegando-os aos dirigentes eleitos (SCHUMPETER apud AVRITZER; SANTOS, 2013, p. 13).

Tal concepção parte do diagnóstico de que a crescente complexidade da sociedade moderna é incompatível com a participação democrática, uma vez que as decisões requerem especialização e competência técnica. Essa formulação evidencia, assim, uma democracia de baixa intensidade (AVRITZER, SANTOS, 2013, p. 14).

O cenário descrito acima elevou o abstencionismo e agravou o fato de os cidadãos se sentirem cada vez menos representados por seus eleitos. Para o modelo de baixa intensidade, “a eleição esgota os procedimentos de autorização por parte dos cidadãos e os procedimentos de representação esgotam a representação das diferenças” (SANTOS, 2015, p. 39).

A segunda vertente, constituída pelas concepções não hegemônicas da democracia, enfatiza a criação de uma gramática social e cultural, bem como a procura de uma nova institucionalidade da democracia que articule inovação social e inovação institucional (AVRITZER; SANTOS, 2013, p. 14-15).

Um dos grandes expoentes dessa vertente é Jürgen Habermas, que ampliou o debate democrático contemporâneo com a introdução das ideias de discurso argumentativo como base da deliberação societária e de esfera pública, compreendida como espaço de problematização pública de questões coletivas pelos indivíduos (AVRITZER; SANTOS, 2013, p. 24).

Fomentada pela intensa participação de organizações e movimentos sociais nos processos de redemocratização dos países latino-americanos, a construção dessa nova gramática societária nas últimas décadas implicou na introdução do experimentalismo na esfera do Estado, especialmente por meio da criação e da institucionalização de canais participativos, mediante os quais os atores sociais podem transferir práticas e informações do nível societário para o nível governamental (SANTOS; AVRITZER, 2013, p. 26).

⁴⁰ Trata-se da categorização aprofundada por Avritzer e Santos (2013) que busca delimitar diferenças qualitativas de amplitude entre as expressões históricas de democracia. Nessa perspectiva, a “democracia de baixa intensidade” reflete o modelo hegemônico da democracia liberal representativa com reduzida densidade de participação, ao passo que a “democracia de alta intensidade” representa o modelo da democracia participativa, de vertente não hegemônica e de grande densidade de participação da população.

No Brasil, a Constituição da República de 1988 estabeleceu a forma republicana do regime político brasileiro, constituído como Estado Democrático de Direito, e abriu espaço para a construção e a consolidação de instituições e mecanismos participativos, compreendidos como formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas públicas (AVRITZER, 2008, p. 44).

Wampler (2011) destaca que as instituições participativas fazem parte de um processo conjunto de “resolução incremental de problemas” (WAMPLER, 2011, p. 152). Dentre a diversidade de instituições participativas surgidas no Brasil, os conselhos de políticas públicas assumiram papel de destaque, correspondendo a desenhos institucionais de partilha do poder, constituídos pelo próprio Estado, com representação mista de atores da sociedade civil e atores estatais (AVRITZER, 2008, p. 44).

Constituem, portanto, canais de participação que articulam representantes da população e membros do poder público estatal em práticas que dizem respeito à gestão de bens públicos, mediante inovação e negociação dos conflitos, razão pela qual são reconhecidos como a principal novidade em termos de políticas públicas no início do novo milênio (GOHN, 2011, p. 7).

Para Carneiro (2002), os conselhos inserem-se, fundamentalmente, na área da governança democrática, instituindo uma nova modalidade de controle público sobre a ação governamental e, idealmente, de co-responsabilização quanto ao desenho, monitoramento e avaliação de políticas públicas (CARNEIRO, 2002, p. 278).

O conceito de governança, por sua vez, traduz um novo paradigma da ação pública estatal, cujo foco das ações não se restringe aos órgãos e aparatos estatais, mas incorpora, também, via interações múltiplas, a relação governo e sociedade. Governança, assim, diz respeito à qualidade da ação governamental e às relações estabelecidas entre governo e sociedade civil (GOHN, 2011, p. 41).

Assim como os conselhos, as conferências representam mais uma dessas ferramentas de governança democrática. Embora tenham surgido na década de 1930, como instrumentos para articulação federativa e aumento da racionalidade administrativa, somente a partir da década de 1980 que as conferências começaram a ser utilizadas para ampliar a escala da participação em diferentes áreas de políticas públicas (SOUZA et al., 2013, p. 25).

Nas últimas décadas, em particular, nos dois mandatos do governo do presidente Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010), o número de conferências expandiu significativamente.

Para se ter uma ideia, em pesquisa realizada no ano de 2013⁴¹, do conjunto de conferências realizadas no país até essa data, setenta por cento das conferências aconteceram entre os anos de 2003 e 2011 (SOUZA et al., 2013, p. 26).

Nesse período, a ampliação das conferências deu-se claramente na área de políticas sociais, com grandes mobilizações em setores como assistência social, cidades, saúde e segurança alimentar. Ademais, vale reconhecer que o próprio âmbito das políticas sociais foi ampliado, incluindo questões concernentes às políticas para as mulheres, à igualdade racial e às minorias (AVRITZER; SOUZA, 2013, p. 17).

Em todos esses casos, houve aumento da participação social na elaboração de propostas de políticas públicas. Deste modo, “pode-se apontar uma tendência da ampliação das políticas participativas: novas áreas no interior das políticas sociais” (AVRITZER; SOUZA, 2013, p. 17).

Mesmo que haja certo reconhecimento na doutrina de que as conferências são processos que envolvem o Estado e a sociedade na formulação de propostas de políticas públicas, existem outras características que são mencionadas de maneira dispersa e não homogênea (SOUZA et al., 2013, p. 35).

Tais características serão aprofundadas no quinto capítulo desta pesquisa, mas, neste momento, é importante ressaltar que a análise das conferências traz à tona elementos que podem renovar o debate a respeito da democracia.

Conforme Avritzer e Souza:

É perceptível que as conferências têm um potencial democratizante no Brasil, expresso em alguns aspectos, a saber: ampliação da relação do governo com a sociedade, em especial na elaboração de agendas para as políticas públicas; estabelecimento de novas arenas para a discussão de questões de sujeitos políticos historicamente excluídos; e estímulo a ações coordenadas entre os atores, dinâmicas participativas e efetividade diferentes membros da Federação. Com isso, a análise das conferências também pode trazer questões à pauta da teoria democrática, em particular, no que tange à escala da participação, ao debate entre majorias e minorias nas democracias e à relação entre participação e representação (AVRITZER; SOUZA, 2013, p. 15).

Sob essa perspectiva, a participação da sociedade civil dinamiza-se como forma de exercício de poder pelos cidadãos e de criação de uma cultura de divisão das responsabilidades na construção coletiva, coadunando-se com uma concepção de democracia de alta intensidade.

⁴¹ Pesquisa apresentada na obra “Conferências típicas e atípicas: um esforço de caracterização do fenômeno político”, organizada por Souza e Avritzer (2013), em particular, no texto de Souza e outros autores sobre as Conferências Nacionais no Brasil, destacando características qualitativas e quantitativas sobre os seus atores e suas dinâmicas participativas.

Na obra mais recente de Leonardo Avritzer (2016), com título “Impasses da Democracia no Brasil”, o cientista político alerta sobre a necessidade de se compreender o processo de participação de alta intensidade nos dias de hoje sem perder de vista as especificidades históricas e políticas da realidade nacional.

Tais considerações ganham destaque nesse trabalho, notadamente, porque apontam as potencialidades e os limites do processo participativo institucional que, cada vez mais, precisa de uma autorreflexão coletiva para sinalizar novas estratégias de experimentação e inovação de participação popular, capazes de incidir na agenda pública e na promoção de direitos humanos, dentre os quais inclui o direito à educação.

Para Avritzer (2016), o Brasil gerou um processo *sui generis* de participação social, no qual considera dois elementos principais: a mobilização social e a participação institucionalizada (AVRITZER, 2016, p. 14). O primeiro, estimulado pela atuação dos movimentos sociais e de atores sociais, tem origem no processo da redemocratização do país (1985-1988) que rompe com a interdição autoritária que impedia qualquer forma de participação social (AVRITZER, 2016, p.14). O segundo, por sua vez, consolida-se com a Constituinte de 1988, no qual ao final gerou uma institucionalidade participativa que levou a criação de mais de 20 mil conselhos em todo o Brasil (AVRITZER, 2016, p.15).

A participação institucionalizada pode ser indireta (representativa, por meio do processo eleitoral) ou direta e participativa (por meio de marchas, protestos, movimentos sociais e conselhos, entre outros), sendo as duas formas legítimas e capazes de coexistirem e se complementarem (SANTOS, 2015, p. 40).

Todavia, no decorrer dos últimos anos, é possível perceber que esse projeto de participação social, que deveria contar com dois elementos relativamente integrados entre si, passou a ter apenas um, a forma institucionalizada da participação (AVRITZER, 2016, p. 15).

Quando o processo participativo se encontra, cada vez mais, inserido numa contradição entre os elementos mobilização e institucionalização, os fóruns de participação popular acabam por perder sua capacidade de inovação e experimentação. Ao mesmo tempo em que isso ocorre, ganha espaço na sociedade a apatia política, a concentração do debate democrático na questão dos desenhos eleitorais das democracias, o tratamento do pluralismo como forma de incorporação partidária e disputa entre as elites (SANTOS, 2015, p. 39) e, principalmente, a predominância de soluções minimalistas ou conservadores por parte do Estado quanto aos problemas do país.

Assim, se por um lado a participação popular pode incrementar a agenda política, por outro, esse processo de participação restrito a institucionalidade pode reduzir a sua capacidade

de impactar ações públicas que propõem rupturas com o modelo de sociedade hegemônico, que convive com a desigualdade social, política, econômica e cultural como característica integrante e estrutural da realidade brasileira.

Tal cenário brasileiro, caracterizado por um projeto de país marcado por limites e possibilidades, será aprofundado a seguir, notadamente, para apontar as desigualdades do percurso histórico brasileiro e seus desdobramentos nos caminhos adotados pelo país na atualidade.

3 DESIGUALDADE(S) E A “OPÇÃO BRASILEIRA”

Apesar da ampliação dos espaços de participação implicar uma maior inclusão de temáticas e grupos até então ignorados pelo sistema político, o processo de fortalecimento e ampliação da democracia participativa no Brasil continua tendo entre seus maiores desafios a incorporação de demandas de grupos, segmentos e temáticas antes ignorados ou pouco visualizados na arena do debate das políticas públicas (LIMA, 2015, p. 61).

Nesse cenário, torna-se imprescindível analisar as contradições que estão historicamente imbricadas à realidade do país. Assim como alerta César Benjamim, na obra a “Opção Brasileira”, considerando sua expressão continental, populacional, econômica, produtiva e cultural, o Brasil não é um país qualquer, mas se desacostumou a refletir sobre si mesmo (BENJAMIM et al., 1998, p. 69).

O exercício de desvelar essa realidade começa, necessariamente, a partir do levantamento de algumas questões sobre o processo de formação e da conjuntura do país, tais como: o Brasil sempre foi desigual? O contexto de desigualdade social no Brasil afeta todos os grupos da mesma forma? Quais as demandas dos segmentos mais vulneráveis? Como se relacionam as condições que produzem e reproduzem a desigualdade social no país? É possível apontar saídas e novos desafios que levem à superação desse cenário de desigualdade?

O contexto brasileiro de desigualdades, por si só, não constitui uma identidade do Brasil. Pelo contrário, trata-se de um conjunto de condições, resultado de um processo complexo e histórico da formação social, econômica, política e cultural da sociedade.

A formação da sociedade brasileira é profundamente marcada pela condição de colônia de que padeceu o país por mais de trezentos anos. Esse processo histórico de forjar

um organismo social novo dilata-se e arrasta-se até hoje, em outras palavras, ainda não chegou ao seu termo (PRADO JR., 2000, p. 3).

Traços importantes desse processo foram identificados por Sérgio Buarque de Holanda (1995), que evidenciou, em “Raízes do Brasil”, o caráter patrimonialista, personalista e patriarcal da constituição da sociedade e do Estado brasileiros. Ao evidenciar que, na origem, o país não foi uma nação, nem propriamente uma sociedade, e sim uma empresa territorial voltada para fora e controlada de fora, Caio Prado Jr. forneceu uma importante chave de leitura para a compreensão das tensões contemporâneas, que refletem o choque entre o Brasil “empresa-para-os-outros”, que se é, e o Brasil “nação-para-si”, que se deseja ser (Apud BENJAMIM, 2009).

Exploração e exclusão, primeiramente com o indígena e depois com o negro, constituíram a gênese da formação social brasileira, cuja essência se manteve em relação aos imigrantes europeus pobres que viriam a substituir os escravos nas fazendas e nas cidades. Apesar da intensa miscigenação ocorrida ao longo dos séculos, a forte presença do preconceito e da discriminação ainda é sentida, e constitui uma marca das elites políticas e econômicas do país, desde os primeiros colonizadores até hoje.

Desenvolvimentista na economia, o Estado brasileiro foi notadamente conservador nas relações sociais, em especial no que diz respeito às populações rurais, majoritárias até meados da década de 1960 (BENJAMIM et al., 1998, p. 26).

O quadro de integração dependente, concentradora e depredadora permaneceu no século XXI, como ao longo de toda a história brasileira, mudando apenas a forma da dependência (BUARQUE, 2009, p. 15). Considera-se, ainda, o processo de modernização capitalista do país, principalmente a partir do final do século XIX, que foi, ao mesmo tempo, progressista e perverso (SEREZA, 2014, p. 233). Dentre outros elementos, porque se processou dissociado da democracia, a partir de formas autocráticas de poder (TÓTORA, 1998, p. 110). No mesmo sentido, Florestan Fernandes afirmava no contexto da redemocratização que não se tratava de restaurar a democracia no Brasil, mas sim de instaurá-la (Apud TÓTORA, 1999).

Um traço comum entre os citados “intérpretes do Brasil” (PERICÁS; SECCO, 2014), é a percepção do Brasil como potencialidade, como um organismo social novo no quadro das nações modernas. Complexo, peculiar e, por conta disso ou apesar disso, viável, diante de si e do mundo.

Do olhar global e atento sobre o vasto pensamento crítico produzido no país, vê-se que os problemas enfrentados na atualidade não são problemas de conjuntura: são problemas

estruturais, com raízes no passado colonial, que dizem respeito à forma como se consolida o Estado e a República brasileira. Assim, diante de uma reflexão sobre a desigualdade do país, percebe-se que “a posse da terra, o acesso ao trabalho decente, as formas de produção e distribuição das riquezas” (LÁZARO, 2014, p. 11), associados a outros fatores como violência, a educação de qualidade, o acesso à saúde pública, etc., acabam por gerar mais ou menos desigualdade em determinado contexto.

Tal entendimento revela, inclusive, que esse quadro de desigualdades do país possui múltiplas dimensões e aspectos, que acabam por se relacionar mutuamente entre si. Numa outra perspectiva de reflexão, ao se analisar as particularidades da desigualdade, como, por exemplo, a distribuição de renda e as elevadas taxas do nível de pobreza no Brasil, é possível notar que persistem no país “situações de carência em que os indivíduos não conseguem manter um padrão mínimo de vida condizente com as referências socialmente estabelecidas em cada contexto histórico” (HENRIQUES et al., 2000, p. 122).

A desigualdade social associada à pobreza, mais especificamente à dimensão de insuficiência de renda, responde a dois determinantes imediatos, a saber: escassez agregada de recursos e má distribuição dos recursos existentes. (HENRIQUES et al., 2000, p. 125). No caso brasileiro, a pobreza não deve ser associada prioritariamente à escassez de recursos, seja ela absoluta ou relativa. Em outros termos:

[...] o Brasil, apesar de dispor de um enorme contingente de sua população abaixo da linha de pobreza, não pode ser considerado um país pobre e a origem dessa pobreza, não residindo na escassez de recursos, deve ser investigada em outra esfera (HENRIQUES et al., 2000, p. 125).

Nessa perspectiva, percebe-se que o Brasil, na sua estrutura, não é um país pobre, mas sim um país extremamente injusto e desigual, com muitos pobres.

A desigualdade encontra-se na origem da pobreza e combatê-la torna-se um imperativo. Imperativo de um projeto de sociedade que deve enfrentar o desafio de combinar democracia com eficiência econômica e justiça social. Desafio clássico da era moderna, mas que toma contornos de urgência no Brasil contemporâneo (HENRIQUES et al., 2000, p. 141).

O Brasil, dessa forma, é um país desigual, exposto ao desafio histórico de enfrentar uma herança de injustiça social que exclui parte significativa de sua população do acesso às condições mínimas de dignidade e cidadania (HENRIQUES et al., 2000, p. 121).

Em algumas situações, esse quadro de desigualdade sofre tentativas de mudança por parte do Estado, por exemplo, quando se defende a implementação de políticas públicas voltadas para uma agenda de direitos que modifique a situação de vulnerabilidade das

pessoas. E, nesse sentido, chama atenção para o papel desempenhado nos últimos anos pelo Programa Bolsa Família (PBF).

Instituído pela Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, o Programa Bolsa Família considera três objetivos principais: combater imediatamente a fome através da transferência de dinheiro para os beneficiários, concretizar o acesso aos direitos sociais básicos de saúde e educação e, por último, integrar os adultos no mercado de trabalho, de forma a que as famílias possam superar sua situação de vulnerabilidade financeira (BRANDÃO, et al., 2013, p. 217).

O Programa adota a estratégia das “condicionalidades”, na medida em que a família beneficiária assume um conjunto de “compromissos” para continuar a receber o benefício, tais como: crianças com menos de seis anos precisam ser imunizadas; crianças e adolescentes precisam estar matriculados e apresentar frequência na escola; etc. (BRANDÃO, et al., 2013, p. 217).

O PBF aponta para consolidação de uma política de desenvolvimento social, por ação deliberada e determinada do Estado, de enfrentamento à pobreza e à desigualdade a partir da garantia do acesso a serviços de qualidade que ajudem a materializar direitos sociais e a aproveitar oportunidades que permitem a cada família a construção de uma trajetória de maior autonomia e cidadania (CAMPELLO, 2013, p. 23).

Essa análise mais otimista do PBF não é um consenso entre os especialistas sobre o tema, recebendo duras críticas, por exemplo, pela opção dos governos latino-americanos, dentre os quais o Brasil, por privilegiarem políticas de gasto social compensatório, ao invés dos investimentos que permitam a provisão de serviços públicos de caráter universal, indispensáveis ao enfrentamento de dimensões crônicas de desigualdade (SCHEEFFER; JOHNSON, 2008, p. 14).

Ao que tudo indica, os governos latino-americanos agem como se os programas de transferência de renda fossem um fim e não um meio transitório para a emancipação social dos beneficiados (Moura, 2007; Senna et al., 2007). Estas modalidades de programas não garantem o direito à segurança econômica, senão uma renda, o que é radicalmente distinto. Faltariam, então, estratégias articuladas (desenvolvimento local, geração de renda, saúde, educação), que pudessem ir além das iniciativas de caráter meramente assistencialista (SCHEEFFER; JOHNSON, 2008, p. 14).

Sem desconsiderar as contradições em torno da política do Bolsa Família, é perceptível a sua relevância na trajetória das políticas de desenvolvimento social no país no último período. Para se ter uma ideia, em dados do ano de 2013, o PBF alcançou mais de 12 milhões de famílias consideradas pobres ou extremamente pobres recebem o benefício (BRANDÃO, et al., 2013, p. 217).

Dessa forma, pensando a partir da perspectiva em que a desigualdade representa uma das principais determinantes da violação de direitos humanos, dentre os quais considera o direito à educação, esta pesquisa busca refletir sobre como a agenda de direitos, articulada a mobilização social e a elaboração de políticas públicas, pode contribuir para superação desse cenário.

4 EDUCAÇÃO E CIDADANIA

A desigualdade, nos seus diferentes aspectos, também é causa e consequência da desigualdade educacional no país (LIMA, 2015, p. 78). Para Barros e Lam, existem quatro traços principais que caracterizam esse contexto indesejável da educação no Brasil:

a) o nível educacional médio da população é baixo; b) a educação está desigualmente distribuída; c) existe uma correlação alta entre as realizações educacionais das crianças e as de seus pais e avós, indicando a ausência de igualdade de oportunidades; d) há grandes disparidades regionais nas realizações educacionais das crianças (BARROS; LAM, 1993, p. 1, tradução nossa).

Nota-se que tal quadro da educação reflete um déficit histórico nessa dimensão da cidadania, gerando reflexos, como, por exemplo, o distanciamento entre o direito em abstrato do cidadão e o exercício desse direito pelas camadas mais populares do país.

A Constituição de 1988, em seu artigo 205, estabelece que a “educação, direito de todos e dever do Estado e da Família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade” (BRASIL, 1988), sendo competência comum da União, dos Estados e do Distrito Federal e de todos os municípios de proporcionar os meios de acesso ao direito à educação. O artigo 207 da Carta Magna estabelece, ainda, que a educação básica será “obrigatória e gratuita” dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive para todos os que não tiveram acesso na idade apropriada (BRASIL, 1988).

Além da Constituição de 1988, existem leis de grande importância que regulamentam e complementam o direito à educação: o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), de 1990; e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Ldben), de 1996.

Juntos esses mecanismos legais, sejam constitucionais ou infraconstitucionais, formalizam o dever do Estado, da sociedade e da família com a garantia do direito à educação. Ademais, a compreensão articulada dessas leis também aponta para a ampla dimensão que o direito à educação pode ser compreendido.

Desse modo, conforme Soares, o direito constitucional à educação é concretizado pelos indicadores de acesso, permanência e aprendizado (SOARES, 2014, p. 57). E, nesse sentido amplo do direito à educação, é que o Brasil, mesmo depois de aproximadamente trinta anos da promulgação da Constituição de 1988, ainda enfrenta grandes obstáculos para a consolidação de tal direito.

Sem desconsiderar a importância do avanço legislativo sobre o direito à educação, vale a reflexão de Lima (2015) quando afirma que o entendimento sobre o exercício do direito à educação vai além da sua formalização legal. Ou seja, pensar a educação como um direito implica na investigação das relações estabelecidas entre diferentes atores dentro da escola, assim como das relações entre as escolas e os demais atores e instituições sociais (LIMA, 2015, p. 77).

Na obra “Educação e cidadania: quem educa o cidadão? ”, Miguel G. Arroyo (2007) aprofunda a relação entre a educação e a exclusão da cidadania, apontando questões fundamentais sobre o pensamento pedagógico e exercício da participação social. Para esse autor, devem-se superar as justificativas de exclusão da cidadania baseadas na “tese da imaturidade política do povo” (ARROYO, 2007, p. 31) ou na pretensa promessa de um direito à participação condicionado ao povo que mostrasse ter “*aprendido* a ser cidadão consciente, racional e socializado” (ARROYO, 2007, p. 31-32).

Atento à relação de poder no exercício do direito à educação, Arroyo (2007) chama atenção para a necessidade de uma revisão da relação tradicional entre educação, cidadania e participação política, visando captar os processos reais de constituição e de formação do povo como sujeito político que caracterizam a passagem de uma “cidadania outorgada” para uma “cidadania conquistada” (ARROYO, 2007, p. 74).

Nos últimos anos, a formalização constitucional dos direitos do cidadão como deveres do Estado, em muitas das vezes, tem ocultado problemas centrais na formação da cidadania e da democracia do país. Em outros termos, quando a Constituição de um país, como é o caso do Brasil, proclama que o povo tem direito à educação e o Estado tem o dever de garanti-lo, a noção de democracia passa a ser construída à medida que o Estado responde às reivindicações populares, mas não como resultado principal do povo em luta por avanços democráticos (ARROYO, 2007, p. 77-78).

Nesse ponto de vista, Miguel G. Arroyo assim destaca:

[...] os processos sociais através dos quais as camadas populares agem como sujeitos políticos de reivindicação, os processos mentais que são redefinidos e afirmados nos movimentos reivindicativos, as formas de organização que se fortalecem, o poder

popular que aumenta, ou seja, o próprio processo político-pedagógico de construção da identidade popular que se dá no confronto povo-Estado (ARROYO, 2007, p. 78).

O acesso a direitos sociais, necessariamente, deve ser acompanhado do fortalecimento das camadas populares. Mais do que incorporar demandas sociais ao Estado, como melhorias de hospitais, escolas, etc., torna-se possível a sociedade incorporar os processos sociais, as formas de organização, a identidade e o poder popular construídos nesse processo de reivindicação (ARROYO, 2007, 78-79). Exatamente à luz desse processo político-pedagógico que envolve o sujeito político vocacionado para transformação, que leva Arroyo a concluir: “É aí que a democracia avança e se constrói” (ARROYO, 2007, p. 78).

Após a reflexão sobre os conceitos-chave dessa pesquisa, como cidadania, participação e educação, busca-se refletir no próximo capítulo tais temas a partir da realidade da IV Conferência Estadual de Direitos Humanos no Estado de Minas Gerais.

5 CONFERÊNCIA DE DIREITOS HUMANOS E O DIREITO À EDUCAÇÃO

No ano de 2015, o governo de Minas Gerais, mais especificamente na pauta dos direitos humanos, decidiu pela criação da Secretaria de Direitos Humanos, Participação Social e Cidadania (SEDPAC), regulamentada pela Lei Estadual nº 21.693/2015.

Tal legislação estabeleceu que a SEDPAC deve ter por finalidade:

Planejar, dirigir, executar, controlar e avaliar as ações setoriais a cargo do Estado que visem ao fomento e ao desenvolvimento social da população, por meio de ações relativas à garantia e à promoção dos direitos humanos (MINAS GERAIS, 2015a).

Nota-se, desse modo, que a participação social adquiriu, pelo menos em expectativa, maior espaço na agenda de governo, devendo ser perseguida e aprimorada nas diferentes frentes de atuação do estado.

Dentre as tarefas centrais realizadas pela SEDPAC no último período, cita-se, por exemplo, o apoio à realização de sete conferências estaduais no ano de 2015, nas temáticas da criança e do adolescente; pessoa idosa; pessoa com deficiência; lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais (LGBT); juventude; mulheres e direitos humanos.

Estima-se que milhares de pessoas participaram dessas Conferências⁴², contribuindo para o fortalecimento da participação social e das várias políticas públicas envolvidas, de

⁴² Apesar de haver variações em cada área, de forma geral, os Conselhos Estaduais formulam as diretrizes para que os municípios realizem as etapas municipais das conferências. Nos municípios, além do debate local das

forma ampla e diversa, que consideram a perspectiva da transversalidade, da interdependência e da indivisibilidade dos direitos humanos.

As conferências, em termos gerais, “são espaços amplos e democráticos de discussão e articulação coletivas em torno de propostas e estratégias que apontam diretrizes para as várias políticas envolvidas” (SEDPAC; CONEDH/MG, 2015, p. 6).

Após a promulgação da Constituição da República de 1988, as políticas das conferências adquiriram força no país, em especial, nos capítulos sobre a gestão participativa na saúde e na assistência social, estimulando a criação de leis orgânicas que passaram a prever o papel das conferências nos diferentes níveis do Estado brasileiro: federal, estadual e municipal.

As conferências estaduais, por sua vez, consolidaram suas bases normativas com as alterações das Constituições Estaduais, em decorrência do “efeito cascata” derivado da redação da Constituição de 1988. Desde então, Minas Gerais passou a realizar as conferências de maneira sistemática e criou a maioria dos conselhos estaduais responsáveis pela realização das etapas estaduais desses espaços de participação institucional (MINAS GERAIS; 2015b, p. 10-11).

Quanto as Conferências Estaduais de Direitos Humanos, o estado de Minas Gerais realizou quatro conferências específicas sobre tal temática, que ocorreram, respectivamente, nos anos de 1998, 2006, 2008 e 2015.

A opção por uma metodologia participativa, na qual a Conferência de Direitos Humanos contempla num mesmo processo diferentes segmentos, tem como objetivo garantir a transversalidade das políticas públicas, assim como estimular articulação dos diferentes órgãos do poder público e das entidades da administração direta e indireta (SEDPAC; CONEDH/MG, 2015, p. 6).

Nesse cenário, a IV Conferência Estadual de Direitos Humanos, objeto principal de análise desse capítulo da pesquisa, ocorreu nos dias 5 e 6 de novembro de 2015, no município de Caeté, em Minas Gerais, e adotou como tema geral “Direitos Humanos para todas e todos: Democracia, Participação, Justiça e Igualdade”.

Tal tema foi caracterizado pelo relatório preparatório da IV Conferência da seguinte forma:

propostas, as conferências municipais também elegem os delegados para a etapa estadual. No ano de 2015, cada área estabeleceu diretrizes para as etapas municipais e promoveu uma etapa estadual, na qual se formularam propostas de âmbito estadual e nacional, bem como se elegeram os delegados para a etapa nacional de cada área. Alguns milhares de participantes estiveram presentes nas etapas estaduais de cada área (MINAS GERAIS, 2015b, p.10-12).

Os desafios na implementação da política de direitos humanos: a transversalidade como radicalidade dos direitos humanos, em que “todos” – sociedade, gestores das políticas e conselheiros - somos chamados a assumir o compromisso efetivo em prol dos interesses da população brasileira (SEDPAC; CONEDH/MG, p. 4).

Nota-se, assim, o intuito da IV Conferência de discutir os avanços e desafios das políticas municipais, estadual e nacional de direitos humanos a partir da mobilização de atores chave para a concretização dos direitos humanos nos municípios mineiros.

A IV Conferência, preliminarmente, foi convocada pelo Conselho Estadual de Direitos Humanos (CONEDH/MG) em conjunto com a Secretaria de Estado de Direitos Humanos, Participação Social e Cidadania (SEDPAC) do governo de Minas Gerais e contou com 218 participantes, dentre os quais 183 foram delegados eleitos nas etapas municipais e regionais das conferências de direitos humanos, das outras Conferências Estaduais precedentes (da criança e do adolescente, LGBT, da pessoa com deficiência, da pessoa idosa, da juventude e da mulher) e dos conselhos estadual e municipais de direitos humanos⁴³.

A programação da IV Conferência foi dividida em seis eixos temáticos, a saber: eixo 1 – Direitos Humanos para Todas e Todos: Solidariedade e Educação; eixo 2 – Democracia e Cultura da Paz; eixo 3 – Participação Social e Implementação de Conselhos Municipais de Direitos Humanos; eixo 4 – Segurança Pública versus Segurança Cidadã; eixo 5 – Igualdade Como Forma de Promoção da Justiça; eixo 6 – Direitos Humanos e Desenvolvimento Sustentável (MINAS GERAIS, 2015b, p. 5).

Dentro do objetivo deste artigo, vale destacar o eixo primeiro, no qual apontou seis propostas estaduais prioritárias que relacionam as políticas de direitos humanos e a defesa do direito à educação.

Nesse sentido, a primeira proposta estadual defende:

1. Fortalecer as escolas comunitárias de formação por alternância, ampliando os recursos a elas destinados e garantir a efetivação da educação do campo e comunidades tradicionais e criação de creches em áreas rurais reconhecendo a sua importância e a responsabilidade do Estado e garantindo acesso às tecnologias e currículos disciplinares contextualizados (MINAS GERAIS, 2015b, p. 20-30).

Essa proposta reflete o compromisso do Estado brasileiro com a efetivação da política pública da educação em Minas Gerais, uma vez que os delegados da IV Conferência lançam ao plano da sua realidade os princípios constitucionais e valores sociais, com o objetivo de apontar mecanismos que incluam toda a população no ambiente escolar e que facilitem o acesso, a permanência e a aprendizagem dos estudantes.

⁴³ Dados de pesquisa consultados nos registros da SEDPAC sobre a Conferência de Direitos Humanos (2015).

Em seguida, outras duas propostas destacam o papel da política específica de direitos humanos associada à educação:

2. Oferta de iniciativa de formação em Direitos Humanos permanente para profissionais públicos tais como: segurança pública, educação, conselheiros, conselheiras, saúde e outros (MINAS GERAIS, 2015b, p. 20-30).
3. Formação de todas e todos os profissionais das escolas e das Superintendências Regionais de Ensino nos princípios básicos dos Direitos Humanos para reconhecimento, acolhimento e dar encaminhamento resolutivo dos casos de violência, preconceito e discriminação no ambiente escolar e desenvolver ações de educação em Direitos Humanos, através de campanhas educativas, incluindo outros espaços de participação como conselhos de direitos, grupos e entidades sociais, dentre outros (MINAS GERAIS, 2015b, p. 20-30).

Nessas propostas, nota-se o papel desempenhado pela IV Conferência em esclarecer e difundir o aspecto conceitual, estratégico, político e operacional da transversalidade na execução das ações da política de direitos humanos, assim como do protagonismo e do empoderamento dos cidadãos (SEDPAC; CONEDH/MG, 2015, p. 12).

Quanto a esse aspecto, vale a reflexão de Nilmário Miranda ao avaliar que o grave quadro de violação de direitos humanos vivenciado no Brasil tão-somente será alterado se conseguirmos “formar cidadãos mais conscientes de seus direitos, conhecedores dos meios para sua proteção e voltados para fortalecer o Estado democrático de direito e a cultura de paz” (MIRANDA, 2006, p. 37).

Na quarta proposta, os delegados apontam para a prioridade de: “4. Assegurar sistema educacional inclusivo com a coexistência das escolas de educação comum bilíngue e ensino especializado em todos os níveis bem como aprendizado ao longo de toda a vida” (MINAS GERAIS, 2015b, p. 20-30).

Com isso, estimula-se a garantia de educação inclusiva e do fortalecimento de outras políticas voltadas para segmentos populacionais em situação de vulnerabilidade. Trata-se de sinalizar para o governo e a sociedade sobre a necessidade da construção de uma escola pautada na igualdade, na integração social e no respeito às diferenças.

Por fim, as propostas cinco e seis definem as seguintes prioridades:

5. Implantação do plano nacional de educação em direitos humanos – PNEDH em todas as escolas públicas municipais, federais, estaduais e privadas garantindo a participação dos profissionais de ensino e comunidade escolar além da criação e fortalecimento dos conselhos escolares como fiscalizadores desta ação (MINAS GERAIS, 2015b, p. 20-30).
6. Valorização do papel social das escolas no processo de formação cidadã dos alunos, especialmente com respeito aos direitos humanos, valorização da diversidade, combate às diferentes formas de violências e preconceitos e defesa da convivência com ampla mobilização dos gestores de todos os níveis de governo e sociedade civil (MINAS GERAIS, 2015b, p. 20-30).

Desse modo, os delegados da IV Conferência definem prioridades de atuação aos órgãos governamentais nos diferentes níveis de gestão no que se refere às políticas de direitos humanos, assim como estimulam a criação de mecanismos e instrumentos de gestão, que garantam a transversalidade e a intersectorialidade intra e intergovernamental. Isso, sem perder de vista a participação social com objetivo central.

E, nesse sentido, vale reforçar que:

Para garantir a igualdade e participação de todos é preciso dar voz ao diferente, respeitando-lhe o direito de ser e de manter-se diferente sem reservas, sem preconceitos, reconhecendo-o como sujeito integrante, competente e indispensável nas discussões e encaminhamentos das questões que lhe dizem respeito (SEDPAC; CONEDH/MG, 2015, p. 14).

De forma geral, associar a discussão de políticas públicas ao tema dos direitos humanos e o direito à educação, apresenta a noção de educação como direito fundamental na mesma medida em que se configura como mecanismo de transformação social.

Assim, quando o governo e sociedade civil se mobilizam para formular políticas públicas que visam construir e garantir o bem-estar, a igualdade e a justiça, nota-se a ampliação da capacidade do Estado brasileiro em lidar com diversidade.

Em tal cenário, o exercício do direito à educação pode se apresentar como instrumento privilegiado de inclusão e de construção de espaços que, para além de estimular, é responsável por formar sujeitos com consciência para promoção da igualdade e com possibilidades para reinventar novas formas de construir e garantir a cidadania, sem a qual, não se pode falar em democracia (SEDPAC; CONEDH/MG, 2015, p. 14).

Se, por um lado, a IV Conferência Estadual de Direitos Humanos obteve êxito em apontar uma agenda de direitos mais próxima de um projeto de igualdade e cidadania no estado, por outro, ainda fica como expectativa o desafio quanto a capacidade dos processos participativos de monitorar e construir as condições democráticas que tornem tais prioridades em realidade nas diferentes cidades e regiões de Minas Gerais.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Brasil tem enorme concentração de riqueza, e atualmente é um dos países com maior desigualdade de renda do mundo. Apesar de se reconhecer a importância de algumas políticas comprometidas com a redução da desigualdade na última década, nota-se que tais

mudanças ainda se mostram insuficientes, principalmente, no que diz respeito à concretização dos direitos humanos, dentre os quais se inclui o direito humano à educação.

Para analisar esse cenário, esta pesquisa abordou a relação entre os temas educação, cidadania, democracia e participação, com o intuito resgatar as contribuições de pensadores críticos sobre a importância dos processos participativos de alta intensidade (AVRITZER, 2016) e de conquista da cidadania (ARROYO, 2007).

A concepção de democracia de alta intensidade considera uma participação da sociedade civil que se dinamiza como forma de exercício de poder pelos cidadãos e de criação de uma cultura de divisão das responsabilidades na construção coletiva.

Tal teoria democrática, quando aplicada ao processo participativo institucional, alerta para a necessidade de as organizações coletivas criarem novas estratégias de experimentação e inovação de participação popular, capazes de incidir na agenda pública e na promoção de direitos humanos.

E, nesse sentido, é preciso compreender a mobilização social e a participação institucionalizada como marcas fundantes de um mesmo processo participativo, no qual a participação popular pode coexistir e atuar de forma complementar com sua expressão democrática direta ou indireta, institucional ou não institucional.

A partir desse contexto, torna-se possível uma maior incorporação de demandas de grupos, segmentos e temáticas antes ignorados ou pouco visualizados na arena do debate de formulação das políticas públicas. Ademais, o movimento de contestação e reivindicação de direitos do cidadão, ganha força para problematizar a pretensa naturalização da desigualdade no Brasil, nos seus diferentes aspectos.

Especificamente sobre a educação, a qualificação do processo participativo também repercute na busca pela concretização de tal direito, na medida em que se questiona o distanciamento entre a lei em abstrato e o exercício desse direito pelas camadas mais populares do país. Isso, sem ocultar os processos reais de constituição e de formação do povo como sujeito político que conquista sua cidadania.

Quando se analisa o movimento de conferências, em particular, da formulação das propostas prioritárias sobre educação na IV Conferência Estadual de Direitos Humanos do estado de Minas Gerais (2015), nota-se que os limites e possibilidades da relação entre mobilização social e participação institucionalizada também estão presentes.

Nessa perspectiva, a prioridade da educação, como direito e estratégia de política pública, ganha contornos mais próximos da realidade da população e se torna parte de uma agenda de mobilizações e de direitos a ser conquistada. Ao mesmo tempo, as prioridades da

IV Conferência convivem com o desafio cotidiano de não se restringir ao espaço da institucionalidade e ao da fragilidade de sua governança democrática.

REFERÊNCIAS

ARROYO, Miguel G.. Educação e exclusão da cidadania. In: BUFFA, E.; ARROYO, M. G.; NOSELLA, P. (Org.). **Educação e cidadania: quem educa o cidadão?** 13 ed. São Paulo: Cortez, 2007.

AVRITZER, Leonardo. **Impasses da Democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.

AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública**, Campinas, vol. 14, nº 1, Junho, 2008, p. 43-64.

AVRITZER, L.; SOUZA, C. (Orgs.). **Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividade**. Brasília: IPEA, 2013.

AVRITZER, L.; SANTOS, B. de S.. Para ampliar o cânone democrático. In: AVRITZER, L. (Org.). **Democracia e participação**. Belo Horizonte: UFMG, 2013.
SEDPAC; CONEDH/MG. *Orientações para as conferências municipais e regionais de direitos humanos*. 2015. Disponível em: <<http://www.social.mg.gov.br/conedh/index.php/conferencias>>. Acesso em: 5 out. 2017.

BARROS, Ricardo; LAM, David. (1993), Income Inequality, Inequality in Education, and Children's Schooling Attainment in Brazil. **Textos para Discussão**, nº 294, IPEA. Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/1898>>. Acesso em: 7 de out. 2017.

BENJAMIM, César. Uma certa ideia de Brasil. In: ARAÚJO, T. P.; VIANNA, S. T. W.; MACAMBIRA, J. (Org.). **50 anos de Formação Econômica do Brasil**: ensaios sobre a obra clássica de Celso Furtado. Rio de Janeiro: Ipea, 2009. p. 15-26.

BENJAMIN, César et al. **A opção brasileira**. Rio de Janeiro: Contraponto, 1998.

BOBBIO, Norberto. **Estado, Governo, Sociedade**: para uma Teoria Geral da Política. 14 Ed. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2007.

BRANDÃO, André; PEREIRA, Rita de Cássia; DALT, Salete da. Programa Bolsa Família: percepções no cotidiano da escola. *Política e Trabalho. Revista de Ciências Sociais*, n. 38, p. 215-232, abr. 2013.

BRASIL. 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 08 out. 2017.

BUARQUE, Cristovam. Reformador de mentes. In: ARAÚJO, T. P.; VIANNA, S. T. W.; MACAMBIRA, J. (Org.). **50 anos de Formação Econômica do Brasil**: ensaios sobre a obra clássica de Celso Furtado. Rio de Janeiro: Ipea, 2009. p. 11-14.

CAMPELLO, T. Uma década derrubando mitos e superando expectativas. In: CAMPELLO, T.; NERI, M. C. (Org.). **Programa Bolsa Família**: uma década de inclusão e cidadania. Brasília: Ipea, 2013.

CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira. Conselhos de políticas públicas: desafios para sua institucionalização. **RAP**, Rio de Janeiro 36(2), p. 277-292, Mar./Abr. 2002.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos e gestores e participação sociopolítica**. 4 ed. São Paulo: Cortez, 2011.

HENRIQUES, Ricardo; et al. **Desigualdade e Pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro, Ipea, 2000.
HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

LÁZARO, André. Introdução: Por que pobreza? Educação e desigualdade. In: LÁZARO, A., et al. (Org.). **Por que pobreza? Educação e desigualdade**. Rio de Janeiro: Fundação Roberto Marinho, 2014

LIMA, Milena Araguaia de Castro Sá. Mulheres nas conferências de desenvolvimento rural sustentável e solidário. In: SILVA, L. M. (Org.). **Participação e democratização das políticas públicas no Brasil: conselhos e conferências**. Belo Horizonte: UFMG, 2015.

MINAS GERAIS. **Lei nº 21.693 que Altera a Lei Delegada nº 179**, de 1º de janeiro de 2011, que dispõe sobre a organização básica e a estrutura da Administração Pública do Poder Executivo do Estado, e a Lei Delegada nº 180, de 20 de janeiro de 2011. 2015a. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=21693&ano=2015>>. Acesso em: 08 de out. 2017.

MINAS GERAIS. **Relatório da Conferência Estadual de Direitos Humanos**. 2015b. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.mg.gov.br/index.php/cidadao/conferencias/4-conferencia-estadual-dos-direitos-humanos>>. Acesso em: 08 de out. 2016.

MIRANDA, Nilmário. **Por que direitos humanos**. Belo Horizonte: Autêntica, 2006.
PERICÁS, Luiz Bernardo; SECCO, Lincoln Ferreira (Org.). *Intérpretes do Brasil*: clássicos, rebeldes e renegados. São Paulo: Boitempo, 2014.

PRADO JR., Caio. **Formação do Brasil contemporâneo**: Colônia. São Paulo: Brasiliense, 2000.

SANTOS, Joseanne Carla de Aguiar. Os conselhos de consumidores de energia elétrica no Brasil e sua atuação na formulação democrática da legislação para o setor elétrico por meio da participação em audiências públicas (2012-2013). In: SILVA, L. M. (Org.). **Participação e democratização das políticas públicas no Brasil**: conselhos e conferências. Belo Horizonte: UFMG, 2015.

SEREZA, Haroldo Ceravolo. Florestan Fernandes. In: PERICÁS, Luiz Bernardo; SECCO, Lincoln Ferreira (Org.). **Intérpretes do Brasil**: clássicos, rebeldes e renegados. São Paulo: Boitempo, 2014.

SCHEEFFER, F.; JOHNSON, G. A. As diretrizes do Programa Bolsa Família: uma análise crítica. **Revista Avaliação de Políticas Públicas**, Fortaleza, CE, v. 2, n. 2, p. 7- 17, jul./dez. 2008.

SILVA, L. M.. **Participação e democratização das políticas públicas no Brasil**: conselhos e conferências. Belo Horizonte: UFMG, 2015.

SOARES, José Francisco. Educação, desigualdade e pobreza. In: LÁZARO, A., et al. (Org.). **Por que pobreza? Educação e desigualdade**. Rio de Janeiro: Fundação Roberto Marinho, 2014

SOUZA, C. L. de., et al. Conferências típicas e atípicas: um esforço de caracterização do fenômeno político. In: AVRITZER, L., SOUZA, C. L. de. (Org.). **Conferências nacionais**: atores, dinâmicas participativas e efetividades. Brasília: Ipea, 2013.

TÓTORA, Silvana. A questão democrática em Florestan Fernandes. **Lua Nova**, São Paulo, n. 48, p. 109-241, 1999.

WAMPLER, Brian. Instituições Participativas como “enxertos” na estrutura do Estado: a importância de contextos, atores e suas estratégias. P. 151-158. In: PIRES, Roberto Rocha C.

(org.). **Efetividade das Instituições Participativas no Brasil**: estratégias de avaliação. V. 7. Brasília: Ipea, 2011.

CITIZENSHIP AND THE RIGHT TO EDUCATION: A STUDY FROM THE PARTICIPATORY PROCESS OF THE CONFERENCE ON HUMAN RIGHTS

ABSTRACT

This article has as main objective to reflect on the proposals discussed at the IV State Conference on Human Rights of the State of Minas Gerais (2015) that establish a relationship between the right to education and citizenship, as well as to consider how this participatory process can affect the Formulation of public policies on the right to education, in the broad and multiple sense of the term. For that, the authors Leonardo Avritzer (2016) and Miguel G. Arroyo (2007) are adopted as theoretical framework, insofar as they help to clarify the impasses of democracy in the face of the social participation project historically constructed in Brazil. Finally, based on a qualitative and documentary methodology, it is concluded that the mechanisms of participation and the processes of constitution and formation of the people as a political subject in the claim of their rights and the advancement of democracy in Brazil are concluded.

Keywords: Citizenship. Education. Social participation.