



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
FACULDADE DE EDUCAÇÃO – FACED
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO BRASILEIRA
CURSO DE DOUTORADO EM EDUCAÇÃO BRASILEIRA**

JOSÉ EUDES BAIMA BEZERRA

**Princípio da Subsidiariedade, Corporativismo e Educação:
para a crítica da gestão participativa**

Fortaleza

2010

JOSÉ EUDES BAIMA BEZERRA

**Princípio da Subsidiariedade, Corporativismo e Educação:
para a crítica da gestão participativa**

Tese apresentada ao Curso de Doutorado em Educação Brasileira da Faculdade de Educação da UFC para a obtenção do título de Doutor em Educação Brasileira.

Linha de Pesquisa: Trabalho e Educação.

Orientadora: Professora Dra. Ana Maria Dorta de Menezes.

FORTALEZA

2010

JOSÉ EUDES BAIMA BEZERRA

**Princípio da Subsidiariedade, Corporativismo e Educação:
para a crítica da gestão participativa**

Tese apresentada ao Curso de
Doutorado em Educação
Brasileira da Faculdade de
Educação da UFC para a
obtenção do título de Doutor em
Educação Brasileira.

Linha de Pesquisa: Trabalho e
Educação.

Orientadora: Professora Dra. Ana
Maria Dorta de Menezes.

Banca Examinadora:

Profa. Dra. Ana Maria Dorta de Menezes
Presidente

Profa. Dra. Kátia Regina Rodrigues Lima

Prof. Dr. Manuel Fernandes de Sousa Neto

Prof. Dr. Eptácio Macário Moura

Prof. Dr. Justino de Sousa Junior

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Biblioteca de Ciências Humanas

B469p Bezerra, José Eudes Baima.

Princípios da subsidiariedade, corporativismo e educação: para a crítica da gestão participativa / José Eudes Baima Bezerra. – 2010.

384 f. : il. ; 31 cm.

Tese (doutorado) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação Brasileira, Fortaleza, 2010.

Linha de pesquisa: Trabalho e educação

Orientação: Profa. Dra. Ana Maria Dorta de Menezes.

1. Educação e Estado – Fortaleza(CE). 2. Escolas públicas – Fortaleza(CE) – Organização e administração – Participação do cidadão. 3.. I. Título.

CDD 379.8131

À minha companheira de toda vida,
Josenói Fortaleza de Brito Baima
(Josie), sem a qual nada poderia ser
feito. Este trabalho também é seu.

À colega Gláucia Albuquerque (*in
memoriam*) que esteve na origem
deste trabalho, mas não pode vê-lo
concluído.

Aos professores que combatem, na
escola e nas ruas.

Agradecimentos

À professora Ana Dorta, pela interlocução, amizade e estímulo, mas, sobretudo pelas preocupações e aflições que meu pouco metódico estilo de trabalho lhe proporcionou. Nunca poderei agradecer suficientemente.

Aos amigos Kátia e Emmanoel, pelas conversas infinitas, pelas alegrias e tristezas, enfim, por compartilharem intensamente comigo o doce e o amargo desses anos de doutorado.

Aos meus pais que, a essa altura da vida, sem poder entender este momento, são grandemente responsáveis pelo que me tornei.

Aos meus filhos, Caio e Tibério, pelos dias em que não pude estar com eles.

Aos que fazem a Faculdade de Educação da UFC que, quase literalmente, se tornou minha casa nos últimos meses de redação deste trabalho.

O todo sem a parte não é todo,
A parte sem o todo não é parte,
Mas se a parte o faz todo, sendo parte,
Não se diga, que é parte, sendo todo.

(Gregório de Matos)

Resumo

O trabalho tem o objetivo geral de examinar a introdução das políticas de gestão democrática e participativa no campo da educação pública brasileira, no marco da “reforma” gerencial do Estado Brasileiro, com ênfase na experiência do estado do Ceará entre os anos de 1995 e 2006, tendo em vista a articulação de tais diretrizes com as linhas emanadas das instituições multilaterais. Nesse sentido, o estudo enfoca as ideologias que informam o referido processo, o Corporativismo e o Princípio da Subsidiariedade, examinando sua reaparição na teoria política subjacente à “reforma” do Estado. Trata-se de uma pesquisa documental e bibliográfica fundada no horizonte teórico-metodológico do materialismo histórico e dialético. A pesquisa resultou em aproximações conclusivas que revelam que: a “reforma” gerencial do Estado brasileiro, responsiva à crise do capital, fundada em bases participativas, prefigura um regime político integralista, avesso à independência política das organizações de classe; no atual contexto, a gerência descentralizada e participativa visa a capturar, no âmbito do aparato estatal, as representações classistas (corporativismo) no âmbito de uma governança na qual a suposta autonomia na base se destina a gerenciar o plano geral estratégico do Estado (Princípio da Subsidiariedade); a gestão participativa surge como condição *sine qua non* da publicização, isto é, da transferência dos serviços públicos para a esfera da sociedade civil, esfera do mercado; o exame da introdução da gestão participativa na rede pública cearense mostrou a articulação entre a introdução dos novos métodos gestionários e as necessidades postas pelo ajustamento fiscal do estado e que o processo não se completou, seja pela resistência de professores e estudantes, seja pela inação dos governos, seja pela pouca atração exercida sobre o setor privado, embora os modelos de gestão participativa e democrática sigam sendo a forma privilegiada de introdução da “reforma” gerencial do Estado.

Palavras-chave: Contrarreforma do Estado, Política educacional, Gestão participativa, Corporativismo, Princípio da subsidiariedade.

Abstract

The overall study aims to examine the introduction of policies to democratic and participatory management in the public education in Brazil, in the limits of the Brazilian State management "reform", with emphasis on the Ceará state experience between 1995 and 2006, considering articulation within the guidelines issued by the multilateral agencies. In this sense, the study focuses on the ideologies that inform the above process, Corporatism and the Principle of Subsidiarity, examining his reappearance in the political theory underlying the "reform" of the State. It is a documental and bibliographical research based on theoretical and methodological horizon of historical and dialectical materialism. The research resulted in approaches that reveal: management "reform" of the Brazilian State, responsive to the crisis of capital, founded in participatory bases, prefigures a integralist political regime, averse to the political independence of the working class organizations; in the current context, decentralized and participatory management aims to capture, in the State apparatus, the classist representations (corporatism) in the context of governance in which an alleged autonomy in the base is designed to manage the overall strategic plan of the State (principle of subsidiarity); management participatory appears as a sine qua non of accountability, in other words, the transfer of public services to the sphere of civil society, the sphere of the market; the study of the introduction of participatory management in the Ceará public education web showed the link between the new managerial methods and imperatives posed by the State tax adjustment; the process is not completed, because, in a hand, of the resistance of teachers and students and, in another, by inaction of governments, or by little attraction exerted on the private sector, although the models of participatory and democratic management continue being the preferred way of introducing of the State managerial "reform".

Keywords: State counter-reform, educational politics, participatory management, corporatism, subsidiarity.

Resumen

El estudio tiene como objetivo general examinar la introducción de las políticas de gestión democrática y participativa en el ámbito de la educación pública en Brasil, en el marco de la "reforma" de la gestión del Estado brasileño, con énfasis en la experiencia de Ceará, entre 1995 y 2006, teniendo en presencia la articulación de esas políticas con de las líneas que emanan de las instituciones multilaterales. En este sentido, el estudio se centra en las ideologías que informan el proceso anterior, el Corporativismo y el Principio de Subsidiariedad, examinando su reaparición en la teoría política detrás de la "reforma" del Estado. Se trata de una investigación de archivo y de la literatura basada en los horizontes teóricos y metodológicos del materialismo histórico y dialéctico. El resultado de la búsqueda revelan que: la "reforma" de gestión del Estado brasileño, que responda a la crisis del capital, fundada en bases de participación, prefigura un régimen político integralista hostil a la independencia política de las organizaciones de clase; en el contexto actual, la gestión descentralizada y participativa tiene como objetivo la captura, dentro del aparato estatal, de las representaciones clasista (corporativismo), en el contexto de la gobernanza en la que se ha diseñado una presunta autonomía de la base para administrar el plan estratégico general del Estado (principio de subsidiariedad); la gestión participativa surge como una condición *sine qua non* de la "publicización", es decir, la transferencia de los servicios públicos a la esfera de la sociedad civil, la esfera del mercado; El exámine de la introducción de la gestión participativa en la red pública de enseñanza en Ceará mostró una relación entre la introducción de nuevos métodos de gestión y requisitos exigidos por el ajuste fiscal del estado; el proceso, sin embargo, no se completó, ya sea por la resistencia de los profesores y estudiantes, ya sea por la inacción del gobierno o por el poco tirón en el sector privado, aunque los modelos de gestión participativa y democrática siga siendo la manera preferida de la introducción de la "reforma" de la Administración del Estado.

Palabras clave: la contra reforma del Estado, la política de la educación, la gestión participativa, el corporativismo, el principio de la subsidiariedad.

Sumário

Lista de siglas e abreviaturas	13
Lista de tabelas	17
Introdução	18
Da <i>vida como ela é</i> à tentativa de apreender seu significado	20
Questão nacional e Estado: demarcando uma posição	22
Hipótese de trabalho: gestão democrática e participação como corporativismo	30
Os capítulos e o horizonte teórico-metodológico	33
Capítulo I: Da crise do capital ao Léxico da Governança: descentralização, <i>accountability e participação</i>	37
1 Crise do capitalismo, o grande ajuste pós-1980: duas gerações de “reformas”	37
1.1 Ajuste regressivo para uma nação inconclusa	41
1.2 A primeira geração de “reformas”	51
1.3 A segunda geração de “reformas”: um Estado para um mundo sem Direitos	59
2 Governança, descentralização, <i>accountability</i> e participação: esconjurando a luta de classes	68
2.1 Governança, descentralização e participação	71
2.2 Governança, política e luta de classes	76
2.3 A <i>governance</i> e o pensamento reacionário	83
Capítulo II: Corporativismo como fundamento da participação popular	91
1 Corporativismo e subsidiariedade	92
2 Corporativismo: da reação ao “individualismo revolucionário” à reação à luta de classes	96
2.1 O bastião corporativo contra a ordem burguesa	96
2.2 Da doutrina corporativa ao Estado corporativista	108
2.3 Durkheim e o Estado corporativista contra o socialismo	122
2.4 Estado corporativista e Doutrina Social da Igreja	129
2.5 Concepções laicas de Estado corporativista: autonomia e participação	143
3 Sindicatos e Estado: o corporativismo e o Brasil	149
Capítulo III: Valhei-nos São Tomás: Do Princípio da Subsidiariedade à “Refoma” de Aparente do Estado no Brasil	156
1. Um novo corporativismo para o fim do século: “ <i>a hegemonia começa na fábrica</i> ”	157
2. Subsidiariedade: breves notas históricas e teóricas	166
3. Terceira Via: subsidiariedade e “reforma” do Estado	179
4. <i>O Plano Diretor da Refoma do Estado</i> no Brasil (1995) e seu entorno	189
4.1 Subsidiariedade e “Reforma” do Estado: presságios na Constituição Federal de 1988	190
4.2 O programa de FHC (1994)	195
4.3 As organizações dos trabalhadores no momento da “Reforma” do	198

Estado	
4.4 O lugar da gestão democrática e participativa no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado brasileiro	206
Capítulo IV: Subsidiariedade, participação, gerencialismo: as palavras da “reforma” educacional (1995-2006)	218
1. Descentralização, participação e gerencialismo: um breve passeio histórico	220
1.1 O binômio descentralização-democratização atravessa dois séculos de educação brasileira	221
1.2 No umbral das “reformas” dos anos de 1990: a agenda educacional da ONU	228
1.3 Crise da dívida e “reforma” educacional na América Latina e no Brasil	235
1.4 Descentralização e gestão democrática: o cenário de um consenso	244
1.5 Subsidiariedade e educação: da administração à gestão, do burocrático ao gerencial	249
2. A “reforma” gerencial no espelho das mensagens governamentais (1996-2008): descentralização e participação	260
2.1 Mudancismo e educação: a pré-história da “reforma” educacional cearense	261
2.2 A “reinvenção” da administração pública cearense: o desenvolvimento sustentável como novo avatar do corporativismo	273
2.3 A “reforma” educacional cearense, I Ato: “todos pela educação” ou “tudo pela descentralização”?	286
2.4 A “reforma” educacional cearense, II Ato: a descentralização para a escola	305
2.5 A “reforma” educacional cearense, III Ato: crise e persistência do modelo	328
Considerações finais	352
Referências	368

Lista de siglas e abreviaturas

- ABE – Associação Brasileira de Educação
- ADCP – Ato das Disposições Constitucionais Provisórias
- ADTC – Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
- APC – Associação de Pais e Mestres
- APEOC (Sindicato) – Associação dos Professores da Rede Oficial do Ceará
- ARENA – Aliança Renovadora Nacional
- BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento
- BM – Banco Mundial
- BNDES – Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social
- CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e Caribe
- CF – Constituição Federal
- CI – Conselho Internacional
- CIC – Centro Industrial do Ceará
- CGT- Confederação Geral do Trabalho
- CGT – Confederación General del Trabajo
- CLT – consolidação das Leis do Trabalho
- CMDS – Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável
- CNI – Conselho Nacional de Informática
- CDES – Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social
- CNTE – Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação
- CC OO – Comisiones Obreras
- COELCE – Companhia Energética do Ceará
- CONCUT – Congresso Nacional da CUT
- CONDEFAT – Conselho de Desenvolvimento do Fundo de Amparo ao Trabalhador
- CONSED – Conselho de Secretários de Educação
- CPS – Conselho de Participação da Sociedade
- CRDS – Conselho Regional de Desenvolvimento Sustentável
- CREDE – Centro Regional de Educação
- CTCOM – Conselho Consultivo dos Trabalhadores para a Produtividade
- CUT – Central Única dos trabalhadores

DRU – Desvinculação de Recursos da União

DSI – Doutrina Social da Igreja

EC – Emenda Constitucional

EDURURAL – Educação Rural

EPT – Educação para Todos

FADE – Fundo de Apoio ao Desenvolvimento da Escola

FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador

FDG – Fundo de Desenvolvimento Gerencial

FED – Federal Reserve

FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço

FHC – Fernando Henrique Cardoso

FIB – Felicidade Interna Bruta

FMI – Fundo Monetário Internacional

FSM – Fórum Social Mundial

FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização do Magistério

FUNDESCOLA – Fundo de Fortalecimento da Escola

FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Escola Básica e de Valorização de Magistério

GPR – Gestão por Resultado

GQT – Gerência de Qualidade Total

GTI – Grupo de Trabalho Institucional

ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços

IGP-DI FGV – Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna, medido pela Fundação Getúlio Vargas

IPEA - *Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada*

IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados

LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

MARE – Ministério da Administração e Reforma Agrária

MDB – Movimento Democrático Brasileiro

MEC – Ministério da Educação

INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

MEPT – Movimento de Educação para Todos

MTb – Ministério do Trabalho, hoje, MTE - Ministério do Trabalho e Emprego
OCDE – Organização para a Cooperação Econômica e Desenvolvimento
OMC - Organização Mundial do Comércio
ONG – Organização Não-Governamental
ONU – Organização das Nações Unidas
OP – Orçamento Participativo
OS – Organização Sócia
PACTI – Programa de Apoio e Capacitação Tecnológica da Indústria
PBQP – Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade
PCB – Partido Comunista Brasileiro
PCE – Partido Comunista Espanhol
PDDE – Programa Dinheiro Direto na Escola
PDE – Plano de Desenvolvimento da Escola
PFL – Partido da Frente Liberal
PFM – Prefeitura Municipal de Fortaleza
PIB – Produto Interno Bruto
PL – Partido Liberal
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PME – Plano de Melhoria das Escolas
PMEB – Plano de Melhoria da Educação Básica
PNB – Produto Nacional Bruto
PNDE – Plano de Desenvolvimento da Escola
PR – Partido da República
PROMEDLAC IV - IV Reunião do Comitê Intergovernamental do Projeto
Principal de Educação
PROMUNICÍPIO – Projeto de Coordenação e Assistência Técnica ao Ensino
Municipal
PSB – Partido Socialista Brasileiro
PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira
PSOE – Partido Socialista Obrero Espanhol
PSOL- Partido Socialismo e Liberdade
PPP – Parcerias Público-Privadas
PPP – Projeto Político-Pedagógico
PT – Partido dos Trabalhadores

SEAD – Secretaria de Administração
SEAGRI – Secretaria de Agricultura Irrigada
SEDUC – Secretaria de Educação Básica
SENAC – Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
SENAI – Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SENAR – Serviço Nacional de Aprendizagem Rural
SINDIUTE – Sindicato Único dos Trabalhadores em Educação do Ceará
SUDS – Sistema Único e Descentralizado de Saúde
SUS – Sistema Único de Saúde
EU – União Européia
UNDINE – União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
UNESCO – United Nation Educational, Scientific and Cultural Organization –
Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNESCO CONSED
UNICEF – United Nations International Children’s Found – Fundo das Nações
Unidas para a Infância
URSS – União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

Lista de Tabelas

Tabela 1: Porcentagens das receitas da União que são compartilhadas com estados e municípios egressas de impostos – Página 319

Tabela 2: Despesa com pessoal - Porcentagens da Receita Corrente Líquida - Ceará (2002-2005) – Página 328

Tabela 3: Gastos Finalísticos da SEDUC – R\$ milhões (preços constantes de 2005 corrigidos pelo INPC) – Página 328

Tabela 4: Matrículas no Ensino Fundamental em dependências administrativas estadual e municipal - Ceará (1998-2004) – Página 332

Introdução

De como quanto mais se falou de
democracia no interior da escola,
menos democrática foi a escola.
(Dermeval Saviani, Escola
e Democracia)

“A vida como ela é”. 25 de março de 2008. O jornal O Povo, de Fortaleza, publica em seu primeiro caderno matéria sobre o conflito entre professores da rede municipal de ensino e a Prefeitura Municipal de Fortaleza - PMF, desde 2005, dirigida pela Prefeita Luizianne Lins, do Partido dos Trabalhadores¹. Depois de longa greve em meados do ano anterior, os professores cumpriram a recuperação dos dias parados e iniciaram o período legal de trinta dias de férias. A Prefeitura, alegando prejuízo no calendário escolar, concede somente dez dias. Arguindo direito legal, o Sindicato Único dos Trabalhadores em Educação do Ceará - SINDIUTE, um dos sindicatos que disputam a representação da categoria², obtém uma medida liminar, datada de 21 de março, assegurando o direito de férias (liminar que seria cassada em 23 de março), inaugurando alguns dias de incerteza quanto ao reinício das aulas.

Em 26 de março, quando se exacerbava o conflito entre o SINDIUTE e a PMF, nova matéria no jornal O Povo noticia que “a rede de pais está mobilizada para manter as aulas normais (...)”. O jornal registra a declaração de Ana Aline Santos, representante

¹ O PT já estivera à frente da Prefeitura de Fortaleza entre 1986 e 1988, como partido vitorioso nas primeiras eleições para prefeito das capitais pós-1964. Eleita pelo PT, a prefeita Maria Luíza Fontenele foi expulsa do partido antes mesmo do fim do mandato num controverso episódio que envolvia a indicação do candidato à sucessão. Eleita numa composição com o Partido Socialista Brasileiro – PSB, em 2004, na contramão da vontade da cúpula partidária, a prefeita Luizianne Lins acabou constituindo um governo de ampla coalizão, incluindo setores da direita tradicional, no modelo defendido pelas correntes majoritárias do PT.

² No processo de unificação dos trabalhadores em educação proporcionado pela fundação da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação – CNTE foi constituído o SINDIUTE-Ceará, fundindo a velha associação docente, a Associação dos Professores da Rede Oficial do Ceará - APEOC e o Sindicato dos Trabalhadores em Educação do Ceará - SINTECE, surgido de uma cisão ocorrida na primeira em 1989. Nos meses que se seguiram ao processo de unificação, parte da antiga direção da APEOC retrocedeu da fusão e manteve a entidade funcionando. A antiga APEOC é, hoje, o Sindicato-APEOC e tem maior poder de representação entre os professores do interior, enquanto o SINDIUTE organiza a maioria da categoria em Fortaleza. Atualmente, há gestões, inclusive da parte da CNTE, para que se realize um congresso de unificação, proposta que, todavia, pouco progrediu até aqui. Ao longo dos anos, os dois sindicatos fizeram opções políticas opostas. Enquanto o SINDIUTE, que teve distintas direções majoritárias desde sua fundação, se manteve no terreno da independência política em face dos governos, optando pela luta direta contra as medidas oficiais, o

dos pais no Fórum de Conselhos escolares: “não podemos deixar os alunos fora da escola, pois se retardar a volta às aulas, o fim desse ano letivo vai ser em 2009”. A mãe entrevistada estava, segundo o jornal, empenhada em colher assinaturas de pais contra o cumprimento das férias dos professores em documento a ser dirigido ao Ministério Público. Verônica Marques, também ouvida pelo jornal, membro do Conselho Escolar da Escola Frei Tito, também estava mobilizada contra as férias dos docentes.

O mesmo jornal, no dia 26 de março, dá conta da derrubada da liminar que assegurava as férias dos professores por ação da prefeitura. Segundo a titular da Educação, Ana Maria Fontenele, “cada escola com os Conselhos Escolares puderam optar por uma das três propostas de ano letivo”. A Secretaria de Educação, conforme O Povo, reconhece na ação dos conselheiros um fortalecimento da gestão democrática:

Com isso, o órgão coloca que além de fortalecer a gestão democrática (...), teve o objetivo de evitar prejuízos decorrentes da interrupção das atividades escolares ocorrida entre maio e junho de 2007 (...).

Nesse pequeno fragmento da luta dos professores para preservar direitos historicamente conquistados, temos uma amostra de como a bandeira da gestão democrática e participativa da educação tem se efetivado concretamente no atual contexto. Primeiro, o discurso oficial opõe “o bem comum”, a necessidade de ter aulas na rede municipal, aos direitos fundamentais dos professores³. É uma retórica que contrapõe o direito do “povo” àqueles que assistem aos educadores organizados sindicalmente, instigando um setor oprimido contra o outro. Depois, assiste-se ao conteúdo essencial dessa linha política: a quebra de um direito coletivo, as férias, fragmentado com o aval dos conselhos escolares. Tudo, entretanto, com ampla participação popular, inclusive com o voto do segmento “professores”, contra ou a favor, mas de qualquer maneira legitimando a fragmentação das normas municipais e dos direitos constitucionais, operada em nome da autonomia da escola e de seus conselhos de gestão. Note-se, todavia que o que se alardeava como “o bem comum” se

Sindicato-APEOC, controlado monoliticamente pela mesma direção desde os anos de 1990, se tornou uma entidade oficialista, caudatária das orientações governamentais, fortemente refratária à luta e à unidade.

³ Como se verá adiante, o confisco de direitos da classe trabalhadora, muitas vezes no quadro dos chamados “interesses sociais”, mais amplos do que os interesses dos trabalhadores, é um fenômeno mundial no contexto da atual crise do regime da propriedade privada dos meios de produção.

identificou com a política da administração Luizianne de afrontar os direitos trabalhistas dos professores⁴.

A decisão da Administração é apresentada como sendo tipicamente de gestão, tomada por força de “imperativos técnicos”, portanto da alçada da gestão descentralizada, no interesse do “bom funcionamento da escola”, consigna que só pode ser comum a toda a sociedade e que deveria, assim, unir todas as partes. Na verdade, é uma expressão de uma orientação que visa a fragmentar as organizações tradicionalmente constituídas pelos trabalhadores, em benefício de fóruns “de toda a sociedade”, identificados com o “bem coletivo”, situadas para além dos interesses “corporativos” e “mesquinhos” de um único segmento. O conteúdo de tal política, porém, é concreto e corresponde, como veremos, não casualmente às necessidades de reformar o aparelho de Estado, expurgando dele os direitos sociais que foram inscritos no quadro jurídico por força da luta de classes.

Da “vida como ela é” à tentativa de apreender seu significado

O princípio da gestão democrática e participativa, no quadro da descentralização, um dos fundamentos da “reforma” do Estado brasileiro que se estende desde os anos de 1990, se tornou lugar comum na administração pública em nosso país e tomou ares de consenso, seja no mundo acadêmico seja na esfera política, de modo que episódios como o narrado acima tenderam a se naturalizar.

O presente trabalho se pretende uma contribuição no exame crítico das políticas de gestão democrática e participativa da educação pública, introduzidas no contexto da reforma do Estado⁵, iniciada na década de 1990 e que segue se desdobrando ao longo do atual Governo⁶ de Luiz Inácio Lula da Silva⁷, analisando-os a partir da lógica que comanda o curso seguido pelo sistema capitalista nas últimas décadas.

⁴ Na contramão da vontade popular que permitiu sua vitória nas eleições de 2004 e da própria história de construção do PT, Luizianne Lins, no contexto mais amplo da liquidação desse partido pela sua direção majoritária, tem tomado medidas francamente contrárias aos interesses do povo trabalhador, em particular contra os servidores municipais. Desde iniciativas judiciais no sentido de acabar com direitos consolidados, como o da isonomia entre os servidores municipais, consagrado desde 1986, até o descumprimento da legislação vigente, se negando a liberar diretores do SINDIUTE para o exercício do mandato sindical.

⁵ Sobre os aspectos conceituais e político-administrativos da reforma do Estado operada no Brasil na segunda metade dos anos de 1990, remetemos o leitor, para conhecimento dos argumentos dos que a conceberam, a Bresser-Pereira (1997); para uma análise crítica da mesma, a Behring (2003) e às partes que se seguem deste trabalho.

⁶ É recente, por exemplo, a proposta de constituição de Fundações Estatais na forma de organizações sociais, avançada pelo Governo Lula, perfeitamente adequadas à esfera do serviço público não-estatal, uma das vertentes mais importantes do Plano Diretor da Reforma do Estado de FHC (1995).

A literatura, tanto apologética quanto crítica acerca da “Reforma” do Estado⁸, reconhece a crise econômico-financeira de 1982 (a “crise da dívida”) como um evento maior, a Grande Crise Econômica (assim, em maiúsculas), no dizer de Bresser Pereira (1995, p. 9). Dentre os problemas que se impuseram a partir daí, o da contrarreforma do Estado se colocou no centro (BEHRING, 2003)⁹. E nela, a questão da gestão se fez nuclear.

Com efeito, no contexto dessa contrarreforma, a reconfiguração da gestão pública ocupa lugar decisivo, concentrando os argumentos da racionalização, eficiência e produtividade da atividade do Estado, bem como da desresponsabilização estatal para com os serviços públicos, postos em função da questão crucial da produção de seguidos superávits administrativos primários¹⁰. As políticas necessárias à implementação desta orientação deveriam incluir, como elemento decisivo, o consenso social, condição *sine qua non* para a realização dos ajustes que, ao reconfigurar o Estado conforme as necessidades contemporâneas do capital, questionam as conquistas e os direitos sociais obtidos através da luta de classes, no processo de constituição das nações modernas. É dessa perspectiva que se pretende focar aqui as políticas de democratização da gestão da educação pública, bem como seu sucedâneo, a chamada participação popular.

⁷ Lula, cujo governo foi iniciado em 2003, venceu as eleições de 2002 numa coligação do PT com o Partido Liberal (PL) que indicou o vice, José Alencar, um conhecido industrial de Minas Gerais. Eleito no bojo de grandes expectativas e anseios do povo trabalhador, Lula fez um primeiro mandato em que a continuidade da política econômica da era FHC comandou um prosseguimento global da administração tucana. Em 2006, depois de ser sancionado pelo eleitorado no 1º turno, o que provocou um inesperado novo turno, Lula, de novo com José Alencar (agora no Partido da República – PR) como vice, faz uma campanha, na 2ª volta das eleições, lançando mão de algumas bandeiras tradicionais do PT, em particular a denúncia das privatizações, e consegue um segundo mandato que, entretanto, vem se configurando como um prosseguimento do primeiro.

⁸ Como se observará, em nossa opinião, as “reformas” efetuadas no Brasil desde a década de 1990 se revestem de caráter regressivo. Assim, a palavra “reforma”, que nomeia historicamente a institucionalização de conquistas políticas e sociais dos trabalhadores (ainda que tantas vezes, mormente no pós-2ª Guerra Mundial, tenham sido usadas para deter avanços revolucionários das massas operárias), é inadequada para nomear os fenômenos discutidos nesse trabalho. Regressivas, as “reformas” referidas constituem uma marcha a ré nas parcas conquistas sociais dos trabalhadores brasileiros e se configuram mais propriamente como contra-reformas (Behring, op. cit., p. 171). A utilização do termo reforma atende a uma necessidade de atribuir um sinal positivo ao referido processo regressivo. Doravante, utilizaremos este último termo, ou então a palavra reforma (s) entre aspas para indicar esta acepção. Conservaremos reforma, sem aspas, quando nos referirmos a documentos que onde consta a palavra ou em caso de citações.

⁹ Behring (op. cit., 2003, p. 198) considera que os processos de modernização operadas no país, ao longo do século XX, sob hegemonia conservadora, foram acompanhados de conquistas (reformas) limitadas, mas reais da classe trabalhadora. A reforma do Estado emergida nos anos de 1990, ao contrário, se funda justamente no confisco dessas conquistas, se configurando, portanto, como uma contra-reforma. Doravante, usando a o termo “contra-reforma” ou “reforma” do Estado, daremos a ele o conteúdo estipulado por Behring. Vários autores igualmente citados ao longo deste trabalho, ao tratar da reforma do Estado, atribuem a ela essa mesma significação.

¹⁰ O que se chamou inicialmente superávit administrativo, hoje mais conhecido como superávit fiscal primário, consiste em realizar diferenças entre receitas e despesas do Estado com o fim de reservar recursos para o pagamento dos serviços da dívida pública. Este mecanismo leva à redução absoluta ou relativa das verbas destinadas aos serviços públicos, o que tem sido feito através de duros e seguidos ajustes fiscais, desde o governo Collor (1990-1992) até a atual administração de Lula.

Questão nacional e Estado: demarcando posição

A referida contrarreforma atacou os fundamentos do próprio Estado nacional¹¹. A constituição das nações assistiu, como lembra Behring, a uma intensa luta de classes que, em diferentes graus, conforme o país, inscreveu no quadro jurídico um conjunto de direitos e conquistas obtidos pela luta dos trabalhadores, cristalizados na forma de garantias jurídicas, trabalhistas e de serviços públicos. O Estado tal como emergiu do segundo pós-guerra, de “bem estar social”, nos países do centro capitalista, ou “desenvolvimentista”, nos países semicoloniais, cuja “face social” não deixava de ser uma resposta preventiva das burguesias à situação revolucionária aberta no fim da Segunda Guerra Mundial, se pôs em descompasso com as necessidades contemporâneas e valorização do capital.

As últimas décadas têm assistido à batalha do capital para reduzir o Estado ao que lhe é essencial, instrumento comum de dominação “de toda classe burguesa”. A ofensiva burguesa para liquidar o que se poderia chamar de “face social” do Estado (aspecto que lhe é inessencial, contingente) descortina uma tendência à supressão dos traços de soberania nacional em benefício dos imperativos do capital imperialista e do imperialismo mais poderoso, o dos Estados Unidos. A subordinação ao imperialismo estadunidense tem acompanhado a história da América Latina e, dentro dela, a do Brasil, desde o século XIX, tendo recrudescido a partir dos anos de 1940, *pari passu* com a ascensão dos Estados Unidos ao posto de principal potência mundial. Tal subordinação tem sido um elemento de relativização da independência nacional, ressaltando seu aspecto formal, mas os desenvolvimentos recentes não autorizam a taxar o processo simplesmente como “mais do mesmo”, senão que estamos diante de um salto de quantidade em qualidade.

¹¹Evidentemente, o questionamento do Estado nacional é dado tendencial, visto o lugar essencial do aparato estatal na dominação burguesa, o que, no limite, torna a “desconstrução” desse Estado nacional um paradoxo. Entretanto, tal tendência tem avançado em certas partes do mundo, como nos Bálcãs, onde a ex-Iugoslávia deu lugar a uma miríade de pequenas formações estatais completamente títeres, ou na África onde a tendência à “desestatização”, em benefício de uma volta reacionária ao “tribalismo”, deixando o território livre à incursão da rapinagem imperialista, é um dado não desprezível, como nos mostra o caso de Ruanda. Agora mesmo, sob instigação da embaixada americana se opera um processo de fragmentação da nação boliviana através dos plebiscitos que pretendem autonomizar as províncias detentoras de reservas de gás natural e/ou de maior desenvolvimento industrial, em particular, Santa Cruz de La Sierra, num curso inverso ao da constituição das nações no período do capitalismo ascendente. Não é à toa que, no campo dos estudos jurídicos, já começa a se consagrar, tanto na esfera teórica como no terreno legal, a noção de “Estado das autonomias” em oposição ao “Estado soberano” (Cf. AMARAL, 2002), sobre o que voltaremos ao longo deste trabalho.

Este dado nos obriga a voltar, mesmo que em caráter sumário, ao problema nacional que impregna, desde o alvorecer do capitalismo, a evolução deste modo de produção, para fixarmos a posição de que partimos.

O problema da contrarreforma do Estado, no interior da qual, procuramos o elemento decisivo da associação das classes oprimidas à política das camadas dominantes por meio do participacionismo, como dissemos, recoloca a própria questão da manutenção do Estado-nação, ou seja, da independência e soberania nacionais.

Abordar esse aspecto do problema nos leva a retomar, em nosso caso, de forma não exaustiva, a atitude teórica e política clássica dos marxistas sobre a questão, ainda mais numa época em que um certo maximalismo, no mais das vezes de cariz acadêmico e filosofista, despreza o problema, em suposto benefício de um “marxismo puramente classista”, para o qual os aspectos políticos, que seriam nada mais do que reflexos da base real, teriam lugar puramente assessorio e, em todo caso, pouco valor explicativo numa teoria histórico-materialista.

A posição do marxismo acerca da questão nacional remonta à constituição, de um lado, do próprio movimento operário e, de outro, à construção de uma teoria que lhe correspondesse, fundada por Marx e Engels. Já na questão irlandesa (MARX, 2000, p. 13), Marx colocava o problema da emancipação nacional da Irlanda como questão de primeira ordem. Já ali, Marx enxergava o problema por um duplo prisma. Primeiro, considerando que as possessões inglesas na Irlanda eram um elemento essencial do próprio domínio da burguesia britânica sobre o proletariado, uma vez que a opressão nacional na Irlanda representava a contraparte deste domínio na forma do controle sobre a produção agrícola:

aqui, a **condição primeira** da emancipação – a derrubada da aristocracia agrária – é impossível, pois não se poderá “tomar de assalto a cidadela” enquanto a aristocracia fundiária preservar, na Irlanda, seus postos avançados (Idem, ibidem, p. 13, negritos no original).

Em segundo lugar, inseparável desse primeiro argumento, para Marx, a opressão de tipo colonial exercido pela Inglaterra era um entrave ao desenvolvimento do capitalismo irlandês, isto é, à constituição de um proletariado naquele país, condição *sine qua non* da marcha à emancipação humana:

a tarefa especial do Conselho Central em Londres é despertar na classe operária a consciência de que a emancipação nacional da Irlanda não é para ela uma abstrata questão de justiça e de

humanitarismo, mas a condição primeira de sua própria emancipação social (Idem, *ibidem*, p. 16).

É nessa perspectiva que Lênin (2000, p. 17-28) retoma a discussão. Aqui, o revolucionário russo refuta a ideia de Rosa Luxemburgo de que a independência de classe entre o proletariado e a burguesia suplantara já a questão da independência nacional. Para Lênin, de fato, há uma diferença entre a época em que se constituíram as nações centrais do sistema capitalista, onde a emancipação nacional era peça nuclear da emancipação social da burguesia em face da aristocracia feudal, e o início do século XX, quando, do movimento de constituição das nações independentes se desprende a constituição do movimento operário independente.

Mas Lênin (Idem, *ibidem*, p. 21) lembra que essas duas épocas não estão em absoluto separadas uma da outra e, como depois explicitará em seus escritos sobre a época imperialista, ela se distingue, entre outras coisas, por, sendo a etapa mais alta que o capitalismo pode alcançar, recolocar todos os problemas da emancipação nacional dos povos que não estiveram na aurora do atual modo de produção. Sob o imperialismo, não só não se extinguem as questões nacionais, democráticas e fundiárias, típicas das revoluções burguesas pretéritas, como estas se recolocam no horizonte da emancipação social, como pontos de confronto decisivos no capitalismo hodierno.

Trotsky (apud Conselho Geral da IV Internacional, 2009, p. 23) coloca o problema da defesa da nação contra a opressão imperialista de um ponto de vista histórico. Para ele, na época imperialista, “o problema nacional confunde-se, em toda parte, com o problema social”, de forma que nem o proletariado e suas organizações podem relegar-lhe a lugar assessorio, posto que, regra geral, a falência das burguesias locais transformam a questão da emancipação nacional em um ponto fundamental de oposição entre as classes, nem, por isso mesmo, pode delegar “esta defesa ao Estado da burguesia”.

Como se verá mais adiante, é justamente o problema do desenvolvimento da classe operária que colocará no centro o problema da libertação nacional diante do imperialismo. Fiori (2003), cujas posições exporemos de forma mais desenvolvida mais tarde, retomará o problema ao relacionar a natureza subordinada do capitalismo local, constituído pela mediação permanente do Estado, com um desenvolvimento “capenga” da classe operária que, numa tautologia talvez esclarecedora, encontra sua origem nas formas “estatais” de constituição desse capitalismo.

De qualquer maneira, como explica Lênin (2007, p. 73-79), a partir do início do século XX, a dominação das nações atrasadas em face daquelas capitalistas originárias se deu por meio fundamentalmente da exportação de capitais, com o fim de pilhar as riquezas naturais e a força de trabalho cotada a preços baixos. Por isso, mesmo que seja já um movimento regressivo, que não constitui capitalismo nacional passíveis de se desenvolver ao nível das metrópoles, comporta um átomo, todavia decisivo, de progresso (se bem que secundário em relação ao aspecto opressor), a saber, a extensão das relações de produção capitalistas às colônias e semicolônias. Isto é, contraditoriamente acelera processos de constituição nacional, com o surgimento, mesmo que, como dissemos, “capenga” de uma classe operária, sem constituir, por isso, nem um mercado autônomo, nem um proletariado distribuído por igual na superfície nacional. É justamente esse processo que se espalhou pelo planeta a partir da Primeira Grande Guerra que entra em colapso no final do século XX, fazendo com que se suprima tanto os traços civilizatórios que, em qualquer caso, a extensão das relações capitalistas introduziram, como coloca em questão a própria existência dos Estados nacionais constituídos em termos parciais no processo descrito.

Isso porque, sem que se criasse uma nova etapa de desenvolvimento das forças produtivas sob o capitalismo (seguimos na era imperialista), a situação atingiu níveis de paroxismo. As atuais deslocalizações, diferentemente da primeira etapa de exportações de capitais, não buscam mais sobretudo a pilhagem das riquezas pela via da produção, mas realizar taxas de lucro por meio da pura especulação com capitais fictícios, bancada pelos Estados, como, como contraparte obrigatória, já que, nenhum truque nas bolsas pode enredar o fato de que o lucro radica na produção, extirpar todos os direitos e conquistas proporcionadas no movimento de constituição da classe operária em países como o Brasil.

Mesmo que não seja um processo exclusivo das nações “em desenvolvimento”, não é difícil enxergar, pelo lugar que ocupou o Estado brasileiro no século XX na inserção do país no concerto das nações capitalistas, que uma semelhante regressão tenha como alvo precípua o Estado. Afinal, a “plena liberdade de movimento do capital (...), a equiparação de tratamento entre capital nacional e estrangeiro, privatização da economia, desregulamentação generalizada da atividade econômica” (SAMPAIO JR., 1999, p. 23) são demandas que questionam diretamente a ascendência do Estado nacional. De fato, Prado Junior (apud SAMPAIO JR., p. 12) já via nos anos de 1960 que

a internacionalização intrínseca à industrialização brasileira levaria, em certo momento, a uma “reversão colonial”, com o conseqüente desmantelamento do Estado nacional.

Embora o prognóstico de Caio Prado nos ajude a enxergar o rumo geral de uma situação (no que pese, como argumentamos a seguir, a ideia de uma recolonização ser questionável) em que a soberania nacional se torna mais e mais incompatível com os imperativos do capital, para Fiori (2002, p. 101), embora haja “uma impressão de que esteja ocorrendo uma fragilização generalizada dos Estados nacionais”, o que de fato estaria ocorrendo seria “um aumento da distância entre o poder e a riqueza dos Estados do 'núcleo central' do sistema e os da sua periferia.” Mesmo que o autor reconheça (Idem, ibidem, p. 102) que a derrubada de barreiras, alfandegárias inclusive, e o abandono de qualquer veleidade quanto ao desenvolvimento nacional indique uma redução real de soberania, mesmo em face de situações em que os aspectos soberanos foram sempre relativos.

Para Sokol (2007, p. 190-191), por outro lado, o mecanismo da dívida pública, amplamente internacionalizada, que aliás já era descrito em suas linhas gerais por Lênin (2007, p. 78), potencializada em níveis que o revolucionário russo não podia imaginar, graças à hegemonia da especulação e da arbitragem dos juros pelos mercados¹², chegou nos anos que sucederam aos anos de 1970 a níveis explosivos, o que levou justamente às políticas de ajuste ditadas pelas instituições ditas multilaterais e que se expressou numa profunda reconfiguração regressiva do Estado.

Sokol observa que muitos verão nesse processo, retomando as previsões de Caio Prado, uma ressurgência do processo colonizador, mas essa caracterização daria ao fato uma conotação até certo ponto positiva e extemporânea, visto que, com todas as dores da opressão brutal, a colonização se revestiu de um caráter, no plano histórico-universal, progressivo pois permitiu a expansão do capital, criando um proletariado cujo surgimento produzia as condições históricas de emancipação nacional e social. A expansão do capital trazia consigo a sina que lhe acompanha desde que o capitalismo é capitalismo, a de produzir incessantemente seus próprios coveiros.

O movimento atual, radicalizando as tendências regressivas da época imperialista, ao contrário, faz reverter a constituição da classe operária como tal, quando, em busca de valorização, ao invés de incorporar novos contingentes ao

¹² Do que a burguesia imperialista e pró-imperialista deduz um de seus slogans prediletos, a “independência” dos bancos centrais.

mercado, expulsa milhões do processo produtivo, com uma reversão nas funções estatais assumidas em função da fundação mesma da nação e dos direitos que, em alguma medida, a luta de classes impôs.

Ilustrativo disso é que, ao longo dos anos de 1990, “cai vertiginosamente o número do operariado fabril clássico e cresce o universo do trabalho precarizado” (Fiori, 2003, p. 100). Como no resto do mundo, na mesma década, decresce também a participação dos salários na renda nacional, num quadro em que o número de desempregados e precarizados atinge globalmente 1 bilhão de pessoas (Idem, ibidem, p. 100).

Um traço simbólico e real desse quadro está no problema da moeda. O controle sobre a moeda foi sempre um índice de constituição da soberania nacional. Fiori (2003, p. 125) enfatiza o lugar do arbítrio do Estado brasileiro sobre a moeda, a partir do primeiro pós-guerra, como elemento essencial do poder que ele exerceu, cuja profundidade atribui a este Estado certa originalidade, sobre os rumos que o capitalismo tomou no país. Também Fiori, no que coincide com Sokol, vê justamente na perda dessa soberania monetária um traço distintivo do recuo da soberania em geral no final do século. Com efeito, todas as moedas do mundo, inclusive o “poderoso” Euro são chamadas a se alinharem segundo a flutuação do dólar, transferindo a soberania monetária do ente nacional para os “mercados”. É sobre esse fundamento que se adota o Real no Brasil. Uma desregulamentação do valor do dinheiro que corresponde a um mais rígido disciplinamento, cujo agente é o capital especulativo e que se exerce a partir do receituário das instituições multilaterais.

O objetivo, ao erodir o poder nacional exercido pelo Estado, é o de prosseguir na redução do custo do trabalho. Para tanto se exige um respeito estrito à autonomia dos bancos centrais (isto é, um respeito a sua inteira subordinação aos mercados por fora de qualquer regulamentação). Esta marcha a uma eventual moeda única, outra forma de falar de uma “ditadura do dólar”, corresponde a impor uma correspondência da taxa de câmbio com “o peso do ajuste a fazer face a uma mudança de produtividade do trabalho”, que repousaria integralmente sobre “*o custo do trabalho em cada país*”, como explica Hans Tietmeyer, presidente do banco central alemão durante os anos de 1990 (apud SOKOL, op. cit., p. 192). Sokol recorre também ao testemunho de um ex-presidente do Federal Reserve (FED) estadunidense, Morgan Stanley:

“Se suprimirmos a moeda nacional como válvula de segurança, os governos deverão se concentrar em mudanças concretas (...):

impostos mais baixos, flexibilidade do mercado de trabalho e quadros regulamentadores mais favoráveis à indústria” (Idem, *ibidem*, p. 192-193).

Como se vê, pela “ditadura do dólar” se impõe todo o programa de ajuste que informou, como pretendemos demonstrar, a contrarreforma do aparelho de Estado cujo fim último é a liquidação das conquistas operárias, para reduzir “*o custo do trabalho em cada país*”. Sokol (Idem, *ibidem*, p. 193) conclui:

No seu conjunto, os Estados nacionais, esvaziados de conteúdo “nacional”, vão se tornando cada vez mais correias de transmissão, na verdade subsidiários, de decisões tomadas nas instituições supranacionais, ditas “multilaterais”, quando não diretamente descentralizados e desmembrados.¹³

Um curso, então, oposto, àquele de que fez parte a colonização. Catherine Samary (2003) enxerga, não uma recolonização, mas um avanço por parte dos Estados Unidos de uma política de protetorado, semelhante, mas não igual àquela praticada no segundo pós-guerra, onde as administrações locais de alguns países passaram a responder legalmente a um mandato estrangeiro com fins de “reconstrução”. Evidentemente, a nova política de protetorado, mesmo a que se exerce pela ocupação militar aberta (Iraque, Afeganistão, por exemplo), tem de se harmonizar com a existência e persistência do Estado-nação. Mas o que se tem que ressaltar em função disso é que, a despeito de ser exercida de forma “pura e dura” em certas regiões, no plano universal, o protetorado somente pode ser tomado como uma linha geral do imperialismo, ou seja como uma tendência que não se realizou de conjunto e cuja realização exigirá ainda um duro embate com os trabalhadores cuja constituição como classe para-si¹⁴ se confunde com a própria constituição da nação e do Estado que lhe corresponde, num desfecho que está ainda a nossa frente.

A ascendência do capital internacional, em especial o estadunidense, com o crescimento da intervenção das instituições multilaterais, alcança um novo patamar nos anos de 1990, consubstanciando-se um salto de qualidade nessa relação, visto que a própria elaboração das políticas de Estado passam a se dar em nível supranacional. Constitui-se um círculo de ferro: a destruição dos direitos obtidos pela luta dos

¹³ Ex-Iugoslávia, Iraque, certas regiões da Europa Oriental, no território da ex-URSS.

¹⁴ Marx se utiliza da terminologia hegeliana (em-si e para-si) para distinguir a classe social, tal como constituída na divisão do trabalho sob o capitalismo (classe em-si), da classe progressivamente consciente

trabalhadores exige uma “reforma regressiva” do Estado; mas essa regressão tende a questionar a existência mesma do Estado nacional, ao suprimir funções historicamente exercidas por ele. Nogueira (2005, p. 44) aborda esse problema:

Os principais resultados do reformismo vitorioso nos anos 90 foram, portanto, a desvalorização do Estado aos olhos do cidadão e a desorganização de seu aparato técnico e administrativo (...) Se, antes, o Estado havia sido chamado para unificar a nação contra os particularismos (...) da sociedade, agora, ele deveria ser afastado em nome da sociedade e contra qualquer ideia de nação.

Este fragmento de matéria da imprensa estadunidense recolhido por Bruno (1999, p. 39) ilustra esse descompasso entre os imperativos contemporâneos da reprodução do capital e o caráter, do ponto de vista do imperialismo, caduco das estruturas estatais vigentes até então, bem como da noção de soberania das nações, ainda que se mantenha a independência nacional formal:

As estruturas políticas mundiais estão completamente obsoletas. Não mudaram nos últimos cem anos e estão tremendamente descompassadas com o progresso tecnológico. O problema crítico de nossa época reside *no conflito conceitual entre a busca de otimização global de recursos e a independência dos Estados Nacionais* (The New York Times, 23/07/1988 apud BRUNO, 1999, p. 39, itálicos nossos).

O importante periódico norte-americano expõe explicitamente o problema: a globalização, ou como dizem, “a otimização global dos recursos” está em “conflito conceitual” com a existência de estados independentes. A soberania nacional, plena ou relativa, está entre essas estruturas políticas mundiais obsoletas que devem ser removidas por conta da necessidade de se globalizar, ou seja, rapinar, os recursos protegidos pela existência de nações juridicamente soberanas. É uma política que se guia por uma tendência ao protetorado norte-americano¹⁵. Como tendência, obviamente, seu resultado não está dado e depende de um considerável número de variáveis, nos quais se incluem, de um lado, a vigência do Estado nacional como necessidade da dominação das burguesias autóctones e, de outro, a resistência das massas populares à liquidação dos traços civilizatórios impressos na ordem jurídica pela sua própria luta.

de sua condição na sociedade burguesa, no caso da classe dos trabalhadores, através da constituição de suas próprias organizações (classe para-si).

¹⁵ Não seria abusivo, a nosso ver, tomar a presente ofensiva sobre a Amazônia, com a insistência na proposição de sua “internacionalização”, proposta que procede tanto de organismos oficiais como de setores ambientalistas, como uma manifestação da tendência em tela.

Hipótese e objetivos de trabalho: gestão democrática e participação como corporativismo

É nesse contexto em que se pode apreciar a introdução das políticas de descentralização dos serviços públicos, sempre associadas à democratização e corresponsabilização da gestão. Isso porque esses elementos aparecem de forma nuclear na reforma do Estado no Brasil, se configurando como uma condição para a emergência de um novo arcabouço da ordem estatal em nosso país. É por isso que não nos parece exagerado traçar uma correspondência entre a reforma do Estado em bases “participativas, democratizadas e descentralizadas” com os imperativos determinados pela crise atual¹⁶ do capital: a liberalização, desregulamentação e privatização. Até mesmo porque esses traços distintivos da reforma dos anos de 1990, *mutatis mutandis*, se apresentaram nas reformas de diferentes estados nacionais e se generalizaram nas fórmulas das instituições multilaterais, em especial nas “recomendações” do Banco Mundial.

Sokol (Op., cit., p. 193) assevera que, como um aspecto atualizado da definição do imperialismo como “reação em toda linha”, esse apelo global à participação se reveste de um sentido corporativista que ameaça integrar e desnaturar as organizações erguidas pelos trabalhadores mesmo num cenário de liberdades relativas:

Como parte desse dispositivo, assiste-se ao surgimento de um novo tipo de corporativismo, que procura integrar todas as organizações independentes, populares e sindicais como componentes da “sociedade civil”, no exercício da chamada “governança mundial”.

Se considerarmos, outrossim, que a aparência financeira que a crise assume esconde um sentido material profundo, a saber, o de crise do próprio modo de produção fundado na propriedade privada dos grandes meios de produção, a questão do que chamamos, seguindo Behring, de contrarreforma do Estado e de sua gestão se revelará como uma parte essencial do esforço da burguesia imperialista e pró-imperialista no sentido de assegurar uma sobrevivência ao sistema capitalista.

¹⁶ No momento em que escrevemos essas notas, a crise intermitente dá novos sinais com a chamada “crise dos subprimes” norte-americanos e com uma nova alta da inflação mundial, num contexto que, reconhecem os economistas burgueses, tende à recessão, sobretudo na maior economia do planeta. O ministro brasileiro da Fazenda, Guido Mantega, chegou a comparar a crise global, aberta em 2007, com a Grande Depressão dos anos de 1930.

Este trabalho parte de uma hipótese polêmica: ao contrário do que pretende fazer crer o discurso dominante, o advento da gestão “democrática” dos serviços públicos com “participação popular” não correspondeu ao avanço efetivo do processo de democratização da sociedade e da escola pela qual os trabalhadores têm lutado. Ao contrário, tem correspondido ao movimento articulado dos representantes do capital para fazer valer seus interesses, desempenhando, no contexto da contrarreforma gerencial do Estado, um papel funcional, na medida em que favorece a desresponsabilização do Estado, deslocando a *accountability*¹⁷ do terreno estatal para a sociedade civil, abrindo cada vez mais o setor dos serviços públicos essenciais para a exploração empresarial, introduzindo mecanismos de mercado na oferta, financiamento, controle e avaliação desses serviços, tendo como corolário a sangria dos recursos públicos para a esfera privada.

Pretendemos demonstrar que a descentralização dos serviços públicos seja para esferas municipal e/ou estadual, seja para o âmbito da sociedade civil (ou a combinação dos dois movimentos), com a sua contraparte, o controle social e a participação popular na gestão, esteve a serviço da governabilidade necessária aos governos que se comprometeram, desde os anos de 1990, com o ajuste econômico e fiscal impostos à nação pelas instituições multilaterais, ou seja, correspondiam aos imperativos determinados pela crise do capital.

Este processo, e este é o centro do debate conceitual que pretendemos travar, corresponde à reintrodução do corporativismo como modelo de organização política e social. Um corporativismo fiel aos seus pressupostos tradicionais, mas novo quanto às formas que assume, visto que veste a máscara do controle democrático do Estado e do acesso do cidadão às decisões de seus rumos, em uma palavra, assume a persona da gestão democrática e participativa. Nossa pretensão é mostrar que a participação, categoria essencial da nova governança mundial que pauta as reformas no aparelho de Estado, nas últimas décadas, não só não se contradiz com a nova ofensiva corporativista, mas, por intermédio do Princípio da Subsidiariedade, é seu elemento decisivo.

Uma ofensiva neocorporativista no interesse da “reforma” gerencial do Estado, em geral, e da “reforma” setorial da educação, em particular, indica que vivemos o limiar de uma nova regressão política e social, onde, como em outras épocas, o capital

¹⁷ Responsabilização.

interdita as liberdades democráticas, que ele mesmo reivindica, com o fim de interditar a organização independente dos trabalhadores.

O trabalho, portanto, tem o objetivo geral de examinar a introdução das políticas de gestão democrática e participativa no campo da educação pública brasileira, com foco na experiência do Ceará, no marco da “reforma” gerencial do Estado Brasileiro, tal como se consubstanciou nas diretrizes nacionais e estaduais para a educação desde 1995, bem como a articulação de tais diretrizes com as linhas emanadas das instituições multilaterais.

Para compor essa trama, o presente trabalho procurará subsidiariamente:

1. Expor as principais categorias exaradas da “reforma” gerencial do Estado operada no Brasil em sua relação com a presente crise do sistema da propriedade privada dos meios de produção, em especial as noções de governança, responsabilização (accountability) e descentralização (Capítulo I).

2. Examinar criticamente as fontes teóricas da Participação e da gestão democrática, a saber, o corporativismo e o Princípio da Subsidiariedade, fazendo um resgate histórico destas categorias e examinando seu reaparecimento nas orientações da chamada “Terceira Via”, à luz da análise marxista, bem como sua presença na “reforma” brasileira do Estado (Capítulos II e III).

3. Estudar a repercussão da “reforma” do Estado no campo da política educacional: princípios, significado da legislação e das políticas de democratização e participação introduzidas na gestão do aparato educacional a partir dos anos de 1990 (Capítulo IV, Item 1).

4. Retomar os princípios, significado das políticas de “reforma” gerencial da educação, com suas componentes de democratização e participação, no Estado do Ceará, no período que cobre o início do segundo governo de Tasso Jereissati (1995) até o governo Lúcio Alcântara (2002-2006), examinando as Mensagens Governamentais enviadas à Assembleia Legislativa nesse período (Capítulo IV, Item 2).

Como esse esquema faz denotar, tomaremos como ilustração do fenômeno da “reforma” subsidiarista do Estado e de educação as políticas de gestão da educação consideradas “inovadoras”, operadas no Ceará, no âmbito da rede pública estadual, no período que vai de 1995 até 2006, enfocando, com efeito, principalmente as diretrizes

para a gestão do ensino médio¹⁸. Esse recorte nada tem de arbitrário. Ele engloba o período em que se pôs em marcha efetivamente a reforma gerencial da educação cearense¹⁹. O esquema acima indica, *grosso modo*, os capítulos em que o trabalho está estruturado e que estão detalhados a seguir, com algumas indicações metodológicas.

Os capítulos e o horizonte teórico-metodológico

No capítulo I, está registrado o nosso esforço para analisar este processo especialmente como se expressou a partir da bancarrota mundial aberta pelo *Nixon Round* (1971) e pela crise do petróleo (1973), com sua refração expressa pela Grande Crise da dívida no início dos anos de 1980.

Esta opção de análise decorre da eleição do um horizonte teórico metodológico do materialismo histórico e dialético, segundo a qual só se torna possível a compreensão do fenômeno alcançando o seu significado na sua relação com a totalidade das circunstâncias históricas. Nesse sentido, buscamos compreender a contra - reforma do Estado no Brasil e a implementação das políticas de descentralização e gestão participativa no contexto da presente crise estrutural do capital.

Nesse mesmo capítulo, recorrendo à concepção de Trotsky de desenvolvimento desigual e combinado do sistema capitalista, examinamos autores clássicos e contemporâneos²⁰ tentando registrar criticamente a introdução das “reformas” recomendadas pelo Banco Mundial. Ao fazê-lo destacamos os conceitos que permearam insistentemente a “reforma” do Estado brasileiro em meados da década de 1990 tais como governança, descentralização, *accountability* e participação para demonstrar o interesse das agências representativas do grande capital de por em movimento novas estratégias de controle do movimento operário e da luta de classe, desta feita, sob a

¹⁸ Desde a Constituição de 1988, a responsabilidade por esse nível de ensino é “prioritariamente” da esfera administrativa estadual, o que foi confirmado na LDB de 1996.

¹⁹ Tentado anteriormente por Tasso Jereissati em seu primeiro governo (1987-1990) e pelo Governo Ciro Gomes (1991-1994), o esforço reformador foi limitado, no primeiro caso, pela ampla resistência à onda de demissões no serviço público promovida a pretexto de racionalizar a máquina e, no segundo, pela mobilização do magistério contra a abrupta introdução de mecanismos que questionavam os direitos da categoria embutidas no plano denominado “Educação: a revolução de uma geração”. Cf. Bezerra (1996).

²⁰ Trotsky(1985, p. 5-11) indica que o *diktat* da economia mundial se expressa na própria formação nacional, como originalidade, como desigualdade que se insere na unidade do mercado internacional. Há, portanto, que abordar os problemas nacionais como momento rico de determinações que se eleva concretamente ao âmbito da realidade internacional. Tomar as linhas gerais do mercado mundial como suficientes, ou se limitar à existência empírica da realidade nacional implicaria permanecer na abstração.

promessa da participação democrática. Nosso objetivo ao buscar desvelar a fundamentação do discurso democratizante e participacionista é o de demonstrar a ressurgência do corporativismo, no contexto de uma construção ideológica tributária tanto formas anacrônicas de ordem sócio-política, como do pensamento liberal mais reacionário do século passado, como o da escola da *Public Choice* e o da *Mont Pèlerin Society*.

Para abordar este último aspecto, dedicamos o capítulo II à discussão da evolução do corporativismo, retomando autores clássicos, como Marx, Comte e Durkheim, mas sob a ótica teórica do primeiro. Em particular, enfatizamos, partindo da explicação marxista da natureza de classe da sociedade capitalista e das bases do surgimento do movimento operário, a passagem do corporativismo como ideologia tardia das forças conservadoras hostis ao advento da sociedade burguesa à teoria do Estado corporativista, proposta sempre ressurgente, pelas mãos da própria classe capitalista e de seus pensadores, em face da dissolução do vínculo social proporcionada pelo advento mesmo da divisão do trabalho no seio da sociedade capitalista. Nesse sentido, demos uma atenção particular às formulações das encíclicas papais aparecidas desde a Encíclica *Rerum Novarum*, em 1891 pela influência que exerceram sobre as regulares tentativas da burguesia mundial de estabelecer regimes corporativistas, via de regra sobre o cadáver das liberdades democráticas.

O Capítulo III retoma em termos contemporâneos o tema do corporativismo, examinando, a partir das observações opostas entre si de Glauco Arbix e de Giovani Alves, os arranjos corporativistas atuais e seu trânsito da esfera privada para a esfera do Estado. A questão do setorialismo (gestão compartilhada de setores da economia ou do Estado) nos permitiu penetrar no âmago do problema atual do corporativismo, no âmbito da governança mundial pretendida pelo imperialismo: o ressurgimento do conceito de ordem social subsidiarista.

Tal conceito permeia a ofensiva corporativista efetivada a partir dos anos de 1990 como instrumento da governança mundial. Ao retomar a ideia tomista da autonomia e autogestão das comunidades (comunitarismo), o Princípio da Subsidiariedade, de origem clerical, acabou se pondo como esteio filosófico das políticas de descentralização e de deslocamento do *accountability* para a esfera da sociedade civil (desresponsabilização), base de todo o movimento de reconfiguração

regressiva do aparelho do Estado e da constituição do *locus* de efetivação do neocorporativismo.

Eis porque examinamos no capítulo em tela as variadas vertentes teóricas da “reforma” do aparelho de Estado, culminando esta parte de nosso estudo com uma descrição do ambiente institucional e político da “reforma” do aparelho de Estado empreendida no Governo Fernando Henrique (1995-2002), bem como com um exame de suas bases a partir dos documentos disponibilizados pelo então Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE). Procuramos, em particular, situar a suposta reforma no quadro da maré teórico-política da autodenominada Terceira Via cujas teses, expressão requentada do velho corporativismo subsidiarista, impactaram não só os gestores do Estado capitalista como as organizações dos trabalhadores seduzidas pela via “gestionária” ou, mais propriamente, “cogestionária”.

O IV Capítulo tem o fim de examinar as políticas de gestão democrática, como forma hodierna do corporativismo subsidiarista, no âmbito educacional. Para tanto, retoma o problema da descentralização, democratização e participação sob perspectiva histórica, numa breve narrativa que culmina com a reaparição desses conceitos no contexto da crise capitalista de fim de século com a guinada, também na política educacional brasileira, à gestão como panaceia universal. Esta parte do texto busca situar as políticas educacionais adotadas desde a década de 1990 no cenário dos processos de esvaziamento das funções sociais do Estado.

Finalmente, o capítulo se encaminha para o exame do caso concreto de instalação de uma política educacional sistemática e duradoura de cariz corporativista e subsidiarista, tomando o caso da Rede Pública Estadual do Ceará, no período que vai de 1995, início da segunda gestão de Tasso Jereissati à frente do Governo cearense, até o último governo do PSDB, encabeçado por Lúcio Alcântara e encerrado em 2006.

Através de uma narrativa em três atos, realizada estritamente na base de documentos governamentais, com destaque para as Mensagens anuais de prestação de contas do chefe do Poder Executivo à Assembleia Legislativa, buscamos mostrar a conformação gradual de um modelo administrativo que efetivava o Princípio da Subsidiariedade como base para os processos de descentralização, desresponsabilização e repasse da responsabilidade estatal para a esfera da sociedade civil e, portanto, do mercado.

Este trabalho consiste, dessa forma, de uma pesquisa documental e bibliográfica, situada na conjuntura sócio-política do período abrangido. A escolha de autores

clássicos e contemporâneos se fará à medida que nos ajudem a situar nosso objeto de estudo no contexto da crise do regime capitalista tal como ele se expressou a partir dos anos de 1970. Com essa pesquisa almejamos vislumbrar a articulação entre os imperativos do capital nesse contexto e a “reforma” do Estado brasileiro inaugurada nos anos de 1990. Para tanto, lançaremos mão não apenas de autores que situam criticamente em face da contrarreforma, mas também de outros que, em diferentes graus, participaram de sua concepção e execução. Outro conjunto de atores será selecionado para nos auxiliar na recomposição da trajetória do tema da gestão democrática, nas variadas manifestações que apresentou ao longo do tempo.

Pelo já explicitado, o trabalho toma como instrumental de análise as categorias marxistas, a partir de autores que trabalhem os fundamentos da concepção dialético-materialista da sociedade, do Estado e da sociedade civil, bem como da natureza e das crises do capital. Assim, como primeiro vislumbre, lançaremos mão da própria obra de Marx e Engels, com especial atenção àquelas que tratam do Estado em sua relação com a sociedade civil, bem como daquelas que tratam do fundamento material da sociedade contemporânea. Retomaremos autores pouco lidos e/ou utilizados no meio acadêmico, mormente nos dias atuais, que trazem a teoria marxista da sociedade e do Estado para a realidade do século XX, como Lênin e Trotsky, sobretudo para abordar a realidade marcada pela emergência da fase imperialista do capitalismo.

Para além desses autores clássicos, lançaremos mão de outros, contemporâneos, que se ocupam tanto da análise do Estado atual, como particularmente de sua realidade na América Latina e no Brasil no contexto das reformas operadas nos últimos anos, entre os quais podemos destacar Elaine Bhering, Atílio Borón, Luiz Fiori, Marco Aurélio Nogueira, entre outros. Um conjunto de autores, críticos ou favoráveis, que tratam dos fundamentos da “democracia participativa” serão consultados, como Tarso Genro, Carlos Eduardo Amaral, Boaventura de Sousa Santos, os autores concernidos no espectro teórico da Terceira Via, etc.

Para finalizar, mas não menos importante, recuperar-se-á os autores, tanto críticos como favoráveis, que têm analisado as “reformas” operadas na gestão da educação brasileira e cearense, cuja listagem seria longa e desnecessária aqui.

Capítulo I

Da crise do capital ao léxico da Governança: descentralização, *accountability* e participação

Como se a utopia liberal conseguisse
sempre fugir de qualquer tipo
de confronto com a realidade,
e seus ideólogos sempre pudessem atribuir seus fracassos
ao fato de que ainda não se completou
a “grande reforma”,
capaz de eliminar definitivamente,
do mundo do puro mercado, a política e as fronteiras.

(José Luís Fiori – 60 Lições dos 90)

1. Crise do sistema capitalista, o grande ajuste pós-1980: duas gerações de reformas

Os trinta anos do pós-guerra, chamados “gloriosos” pelo intenso escoamento de capitais proporcionado pela reconstrução europeia e japonesa e pelo desenvolvimento da indústria armamentista oportunizado pela Guerra Fria, esbarraram, no fim dos anos de 1970, numa crise econômica sem precedentes. Crise que o capitalismo só poderia enfrentar, para usar uma expressão de Marx, com uma nova “destruição violenta de grandes quantidades de forças produtivas” (1988, p. 61). Durante anos, a intensa produtividade, fruto do *boom* tecnológico do pós-guerra, se convertera, face ao desenvolvimento inverso das camadas consumidoras, em capitais imobilizados, tornando o colapso iminente e gerando uma ciranda especulativa cada vez mais alheia ao nível da produção material.

Longe de indicar um renascimento do processo “normal” de circulação do capital, isto é, um novo ciclo de crescimento de forças produtivas, inaugurando um “capitalismo de terceira geração”, ou uma época em que as crises voltassem a ser cíclicas, com ondas longas de crescimento e depressão, ou ainda um novo processo de crescimento da riqueza, oportunizando o surgimento de novas nações exportadoras de capitais, “subimperialistas”, como queria Ernst Mandel e outros, os “trinta gloriosos”

evidenciaram o contrário²¹. O ganho de produtividade proporcionado pelo emprego de novas tecnologias e de novas técnicas de organização e gestão do trabalho vivo se chocou abertamente com as barreiras à valorização do capital, a saber, ao estreitamento da base de consumo, ou o que é o mesmo, com as relações de produção capitalistas.

Por isso, no período em tela, se multiplicaram as formas artificiais e parasitárias de absorção do capital, em particular através dos Estados e especialmente por meio da demanda proporcionada pela indústria armamentista. Estabelece-se o reino do capital fictício, cuja valorização repousava, sobretudo na dívida pública, através da qual esse capital parasitava a produção. Pierre Cize explica que:

Neste contexto, analisado por Lênin, de sufocamento das forças produtivas no quadro estreito da propriedade privada (...) e dos estados nacionais, o Estado torna-se um instrumento de intervenção por excelência (...) Os Estados Unidos (...) foram confrontados muito rapidamente com uma crise de sobreprodução de capital que encontrou alívio nos orçamentos militares sempre crescentes que desempenham o papel de pulmão artificial da economia (...) (CIZE, 2006, p. 149)

De fato, Marx afirmava no Livro III de O Capital, décadas antes da conclusão da constituição do mercado mundial:

Produz-se mais-valia quando se materializa em mercadorias a quantidade de trabalho excedente que se pode extorquir. Mas, com essa produção de mais-valia encerra-se apenas o primeiro ato do processo capitalista de produção (...) Começa, então, o segundo ato (...) Tem de ser vendida toda a massa de mercadorias (...) Se não houver essa venda (...) terá o trabalhador sido explorado, mas essa

²¹ Em *O Capitalismo Tardio* (MANDEL, 1982), originalmente editado em 1972, ou seja, nos estertores dos “anos gloriosos”, Ernest Mandel constatava o fim desse ciclo. Na Introdução a essa obra, o autor explica que “a era do capitalismo tardio não é uma nova época imperialista (...) as características da era imperialista enunciadas por Lênin permanecem, assim, plenamente válidas para o capitalismo tardio” (MANDEL, op. cit., p.5). Entretanto, em obra contemporânea à citada, o *Tratado de Economía Marxista* (MANDEL, 1972), o autor enuncia a emergência de uma “terceira fase” do capitalismo, para além tanto da era do capitalismo ascendente como da época imperialista, que pode ser identificadas por variadas denominações: “capitalismo monopolista de Estado”, “neocapitalismo”, “capitalismo tardio” ou “capitalismo em declive”. Em Mandel (1982, op. cit., p. 5), o autor reitera essa perspectiva, embora proponha adotar, entre todos os nomes possíveis, a denominação “capitalismo tardio”. Para ele, essa “terceira fase”, mesmo marcada pelo declive do sistema, mantinha as forças produtivas em crescimento, no que rompia com as teses fundamentais de Leon Trotsky, das quais se reclamava. Mandel indica os traços desse “capitalismo tardio”: a) aceleração do ritmo de inovação tecnológica.; b) planificação cada vez mais minuciosa dos investimentos e dos custos, incluídos os custos salariais, do que derivaria uma tendência a uma economia “concertada”, com a integração dos sindicatos nessa planificação, c) mudança no sentido das exportações de capitais, que tendem a se dar entre países imperialistas de diferentes níveis de produtividade e não mais obrigatoriamente dos países centrais para os periféricos, vendo nisso uma tendência a constituição de estados supranacionais, d) tendência à “sobrecapitalização”, favorecendo o surgimento do conglomerado empresarial e um deslocamento da organização da produção para a organização da reprodução do capital, e) crescimento do papel do Estado (MARIE, 2005, p. 165-166).

exploração não se concretizará em resultado para o capitalista. (MARX, 1983, p. 281)

Assim, sem o segundo ato, o consumo, a mais-valia não pode reverter em benefício para o capitalista, muito menos ingressar de novo na produção de novos capitais. Marx (1983), entretanto, observa que a tendência à acumulação do capital, ou seja, seu impulso à produção cada vez mais ampliada de mais-valia é um obstáculo ao crescimento do consumo na mesma medida do desenvolvimento da produtividade, o que exige a iniciativa articulada dos representantes do capital de ampliação sempre constante dos mercados. Mas, observa Marx “a produtividade, quanto mais se desenvolve, tanto mais conflita com a base estreita em que repousam as relações de consumo” (idem, p. 282), levando tendencialmente a uma barreira absoluta ao desenvolvimento das forças produtivas que está nele mesmo, capital: “a verdadeira barreira da produção capitalista é o próprio capital”, diria Marx (idem, ibidem, p.286-287).

Como essa barreira atua no quadro do mercado mundial plenamente constituído? Gluckstein (2001) resalta os fenômenos característicos e complementares desta fase de estagnação do sistema capitalista. Segundo o autor, não podendo se valorizar no campo da produção e do consumo, montanhas cada dia maiores de capitais buscam mercados especulativos para realizar o lucro. Nessas condições, o impulso do capital tem sido: a) a destruição de forças produtivas, com o fim de se escoar capitais; b) a fuga para os ramos mais lucrativos da produção, com o desmembramento dos ramos que ofereçam maior dificuldade de valorização do capital, causando a destruição do emprego e do consumo em regiões inteiras do globo, isto é, mais destruição de forças produtivas; c) a tendência ao investimento no mercado financeiro especulativo cujas taxas de juros passam a comandar o setor produtivo da economia.

Gluckstein afirma que, na medida em que num sistema capitalista, mesmo nas condições descritas acima, a única fonte de riquezas novas continue sendo a extração de mais-valia mediante a exploração do trabalho assalariado, esta se realiza, agora, sob uma crescente pressão dos patamares de lucro auferidos no mercado financeiro. Atender a tal padrão de lucratividade exige um constante rebaixamento do valor da força de trabalho num processo de elevação dos níveis de exploração da força de trabalho. E isso não só através do aumento da produtividade, mas também da brutal redução da capacidade de consumo de mercadorias pelo proletariado. O que indica uma tendência

ao aviltamento da força de trabalho através do rebaixamento do que constitui o seu valor: o salário, a proteção social, a educação e a qualificação. Nos países em que o movimento operário, em sua luta de classe, inscreveu tais conquistas como deveres do Estado, seu confisco vem significando uma obliteração dos serviços públicos.

Nesse contexto observa-se, portanto, um ataque ao valor da força de trabalho, num cenário de recrudescimento da mais-valia absoluta e relativa, com a extensão da jornada de trabalho e a quebra do quadro jurídico onde estavam consagrados as garantias e direitos trabalhistas.

Essa inversão em que o capital financeiro, majoritariamente especulativo, passa a ditar as expectativas de lucro vai atingir diretamente o Estado, em especial, nos países “em desenvolvimento”. O recuo dos lucros obtidos na produção de mercadorias em relação aos níveis de lucratividade obtidos no mercado financeiro empurrará quantidades cada vez maiores de capitais para os empréstimos a esses países, em busca de valorização. Esse movimento alimentou o que se chamou Estado desenvolvimentista que desenvolveu uma indústria de produção de insumos básicos e de infraestrutura que foi um dos pilares dos investimentos financeiros no Brasil, em particular, a partir dos anos de 1950, ao custo de um enorme endividamento.

O início dos anos de 1970 viu a retração relativa dos mercados mundiais, que levou ao cancelamento dos acordos de Breton-Woods, com a decretação pelo presidente Richard Nixon da não convertibilidade do dólar em ouro (*Nixon round*), em 1971, estabelecendo a moeda americana como equivalente universal ao sabor das necessidades financeiras da burguesia estadunidense e atacando duramente a soberania das demais nações. Nesse quadro, verificou-se a crise do petróleo, com a elevação incessante do preço do barril, e a estagnação do mercado no Brasil.

De canal seguro de escoamento de capitais, os empréstimos aos Estados, os mecanismos de recompra e renegociação da dívida pública, com taxas de juros recompensadoras se tornaram um poço sem fundo de endividamento. As divisas originadas diretamente na extração de mais-valia nas empresas estatais e, principalmente, a parte da mais-valia nacional repassada para a manutenção do Estado na forma de impostos e contribuições passa a ser rapinadas pelos credores levando a uma situação de falência fiscal. O capital fictício (MARX, 1997), capital produtor de juros, como o que compõe a dívida pública, passa a abocanhar partes cada vez maiores dos fundos estatais, até o ponto que o próprio pagamento da dívida tendeu a cessar.

Foi sob o impacto desta realidade que a chamada crise da dívida, nos anos de 1980, focada nos países “em desenvolvimento”, se ampliou em ondas concêntricas até o coração financeiro do sistema²², sinalizando a necessidade de uma ampla redução do valor da força de trabalho e, concomitantemente, de uma reforma do Estado (que não altera, senão aprofunda, sua natureza de classe), em particular, nos países devedores.

1.1 Ajuste regressivo para uma nação inconclusa

Sentimos necessidade de situar o ajuste aplicado no Brasil, na forma de dois momentos articulados de “reformas”, no plano da formação socioeconômica do país.

Esta digressão necessária, todavia, não pretende aportar senão breves indicações que ajudem a entender que, de certa forma, a política derivada das agências internacionais encontram uma nação de formação inconclusa. Ou seja, um Estado cuja formação esteve ligada permanentemente às emanções do capital internacional e que, por isso mesmo não se ergueu na base das conquistas sociais que as massas oprimidas lograram impor aos regimes liberais dos países centrais. Nessas breves notas, somos inteiramente devedores da decisiva contribuição de Florestan Fernandes, a qual agregaremos a contribuição de outros autores.

Em Fernandes (2006), o autor trata de elucidar o problema da existência indiscutível de uma burguesia e da figura do burguês em nossa sociedade para, estabelecido isso, compreender em que situação peculiar essa classe se configura no país, pois

falar em revolução burguesa (...) consiste em procurar os agentes humanos das grandes transformações (...) que estão por trás da desagregação do regime escravocrata-senhorial e da formação de uma sociedade de classes no Brasil. (idem, ibidem, p.37).

Para o autor, portanto, não se trata de procurar um Brasil em “estado de natureza” ou “tipos ideais”, arquétipos que implicassem numa explicação puramente lógica do presente, mas de se debruçar sobre este presente como primeiro passo para dirimir os passos que o oportunizaram. Sob esse aspecto, nosso autor se distingue bastante da sociologia brasileira que emerge nos anos de 1920 que, sob diferentes

²² Em 1987, sob José Sarney, o Brasil decreta moratória técnica. No início dos anos de 1990, será a vez do México, e depois da Rússia, outros dos grandes devedores, decretar moratória, provocando a suspensão dos empréstimos privados aos países em desenvolvimento e ampliando o lugar dos financiadores multilaterais, como o BM.

formas, buscava fazer o caminho oposto, não raramente derivando para o idílico ou para a absolutização de traços que, na verdade, não elucidavam senão fenômenos singulares.

Com efeito, Fernandes (Idem, *ibidem*, p. 33) insiste em observar o histórico contemporâneo como um processo e não como realidade sem passado.

Dessa forma, o burguês e a burguesia brasileira não são simples transplantes de realidades estrangeiras, mas a expressão original do processo pelo qual a lógica mundial do capitalismo “se abancou” no país. Essa burguesia não pode ser simplificada nem como continuação e desenvolvimento direto das camadas senhoriais coloniais, nem como transplante puro e simples de categorias válidas para outras realidades, mas inadequadas à realidade brasileira. É nesse sentido que o autor (Idem, *ibidem*, p. 32) verifica, de um lado, um abuso da noção de burguês e, de outro, uma negação de sua existência a não ser no período hodierno, no “aqui” e no “agora”. Para Fernandes, se trata de discutir sua emergência a partir de diversos e contraditórios fatores, tanto de ordem econômica como de natureza ideológica e política.

Para o autor, o movimento em que os velhos estamentos coloniais, persistentes no pós-independência, são confrontados com a ruptura do estatuto colonial proporcionado pelo 7 de setembro de 1822 e com a nova ordem econômica que ela suscitava. Movimento, entretanto, que se dava num contexto em que esses mesmos estamentos buscavam a manutenção dos antigos privilégios próprios da sociedade não-competitiva.

É assim que os processos de transição da vida colonial, patriarcal e localista, para a vida política se dão num padrão, impossível de se perpetuar em longo prazo, diga-se, em que todos e cada um dos passos em direção à constituição de uma sociedade civil e de um Estado político no Brasil são acompanhados pela obsessão das classes superiores em manter, dentro de um novo invólucro, os “*mores* em que se fundamentavam a escravidão, a dominação senhorial e o próprio regime patrimonialista” (Idem, *ibidem*, p. 35).

A figura da burguesia brasileira, sua emersão na sociedade se relaciona com as formas como os novos padrões capitalistas (de ordem econômica, social e cultural) se impuseram no país, ou seja, numa sociedade que, a despeito de “botar um pé” no mercado internacional (sob tutela britânica, é verdade.), não houvera generalizado o trabalho assalariado, ao contrário, mantinha a massa escrava como base de existência da economia exportadora, e, portanto, não constituía um mercado capitalista típico.

É nesse ambiente contraditório que se move, para Fernandes, o processo da “revolução burguesa” brasileira²³, peculiarmente destituída da base material onde, em outras realidades nacionais, houvera se assentado.

Se a emergência de uma burguesia nacional, a um tempo, com raízes no sistema senhorial e em ruptura com ele, implica a “revolução burguesa”, o autor se coloca o problema de sua “base psicocultural e política”, ou seja, de que categoria de homens seriam capazes de atuar em direção à nova ordem social e jurídica.

A introdução do velho senhor de engenho no mundo da circulação de sua própria produção fará com que esse ente, mantendo sua atitude diante da vida social, ou seja, os *mores* escravagista, patriarcal e patrimonialista, se confrontasse com “as potencialidades capitalistas da grande lavoura com plenitude crescente” (Idem, ibidem, p. 44). É nesse contexto que se abrirá uma diferenciação social no próprio estamento senhorial e se manifestará uma crescente divisão do trabalho, abrindo a era, por assim dizer, do aburguesamento do senhor de engenho.

Em Fernandes, se depreende a ideia de que esse aburguesamento, ou seja, a absorção de padrões capitalistas ou do “espírito capitalista”, acolhido pelas mentes mais abertas e jovens das camadas senhoriais, será, ao mesmo tempo, marcado por essas potencialidades capitalistas da lavoura, a pedir uma ordem que, ao mesmo tempo, permitisse a liberação dessa potência e a manutenção dos *mores* senhoriais, com os privilégios deles decorrentes, mas que, no limite, se chocavam com o pleno desenvolvimento do modo de ser econômico do capital.

Esses impasses exigiam mudanças radicais, mas lentas, no sentido da instauração das bases materiais e dos meios político e institucionais necessários ao florescimento do capital, mudanças ritmadas pela tentativa de manter, no horizonte que se descortinava, os velhos hábitos, os privilégios ancestrais, o domínio e o controle das camadas subalternas por meio da violência direta. Uma transição que tentava instalar

²³ Sobre a questão da “revolução burguesa”, acreditamos que a profunda análise de Fernandes nos leva à conclusão exatamente da incapacidade da burguesia brasileira de realizar, na sua própria ascensão como classe dominante uma revolução. Esta nessa incapacidade a raiz do fato da emergência do regime burguês no Brasil não estar identificado com a realização das reivindicações nacionais, democráticas e, muito menos agrárias, como sucedeu nas grandes revoluções burguesas. Nossa opinião, nesse caso, coincide muito mais com as de Prado Junior (2007) que enxergava os acontecimentos que levariam ao golpe militar de 1964, justamente como produto da incapacidade da burguesia local de realizar a ruptura nacional e democrática própria das revoluções burguesas clássicas. Com isso, em sua “A Revolução Brasileira”, Caio Prado rompia com as teses consagradas no Partido Comunista Brasileiro – PCB da existência de um passado feudal no Brasil a ser superado por uma autêntica revolução burguesa que deveria, nesse caso, ter o apoio do proletariado.

um quadro político (que outrora não se fazia necessário) da soleira para fora, na medida das necessidades econômicas, mas que conservasse tudo como dantes da porteira da fazenda para dentro. Liberalismo sim, mas não na minha casa.

Para Fernandes (Idem, *ibidem*, p. 50), o nascimento do Estado nacional comporta a tensão entre a manutenção da estrutura da sociedade colonial, desejada pelo estamento senhorial, e a necessidade de fazer nascer a condição político-institucional que permitisse a emancipação econômica desta camada em face da antiga metrópole que lhe podava as possibilidades de domínio de conjunto sobre a sociedade.

Tal fato caracterizará este e futuros processos de transformação do Estado e da sociedade nacionais com o traço indelével da transição “por cima”, excludente das grandes massas populares. Assim,

sem negar a ordem social (...) e reforçando-a (...) as referidas elites atuaram revolucionariamente no nível das estruturas do poder político, que foram (...) adaptadas às condições internas de integração e de funcionamento daquela ordem social (idem, *ibidem*, p. 50).

Se a quebra do estatuto colonial, consubstanciada na independência, encontrava sua justificativa inevitavelmente no pensamento liberal, que assim ganha legitimidade no nascente pensamento político brasileiro, ele também pressupunha a construção do Estado nacional (Idem, *ibidem*, p. 53). O primeiro termo dava à constituição do Estado em moldes liberais um caráter instrumental e incontornável do ponto de vista da liberação da produção agrícola para o livre comércio, portanto, era de necessidade premente. O segundo, que sob o aspecto formal não se podia desarticular do primeiro, continha um sentido progressista, mas apenas em termos utópicos ou como objetivo para um futuro remoto. Assim, as prerrogativas da cidadania burguesa se converterão num novo privilégio social, na medida em que seus princípios supunham a existência de indivíduos iguais.

Isso não significa que Fernandes ignore os potenciais que, mesmo assim, a instituição da ordem jurídica de viés liberal legou ao país. Ao contrário, o autor dedica longas considerações às brechas ao pensamento inconformista que a formalidade institucional proporcionou, mantendo, mesmo que como termo inessencial, o aspecto utópico da sociedade política. Mas esse fato só pode ser devidamente apreciado no

contexto de uma nova tensão que não alcançaria as camadas populares antes que se abrisse o século XX.

Esse é o tema a que Fernandes retorna com a ideia de um capitalismo que se instala no país antes das condições materiais e políticas que lhe são próprias, portanto, confrontado com as determinações inerentes à sociedade colonial, trazendo a nós a noção que em Trotsky (1985) aparecerá na formatação da Teoria da Revolução Permanente²⁴.

A noção de capitalismo dependente que Fernandes desenvolve na segunda parte de *A Revolução Burguesa no Brasil* é inseparável dessa apreciação da gênese de nossa sociedade burguesa. Para o autor, na passagem do século XIX ao século XX, o agente da inserção subordinada do país ao mercado mundial será a burguesia mercantil urbana, logo sucedida pela incipiente burguesia industrial. Para ele (Idem, *ibidem*, p. 182), é a

vinculação que se estabeleceu geneticamente entre interesses e valores (...) conservadores e a (...) ordem competitiva” que marcará essa inserção, num processo que levará à derrocada da sociedade de castas, mas que atrelará a expansão capitalista aos particularismos e

²⁴ Na concepção de Trotsky acerca da Revolução Russa, o caráter burguês da revolução (isto é, de suas tarefas democrático-burguesas) não resultava em que a burguesia seria obrigatoriamente hegemônica no curso dos acontecimentos. A coincidência parcial de objetivos entre burguesia, proletariado urbano e camponato não significava necessariamente a cessão por parte destes últimos do poder resultante da revolução à primeira. Para ele, no curso mesmo da luta, em parte comum, se desenvolvia uma luta entre as classes que se opunham ao czarismo pela hegemonia no processo revolucionário, luta cujo desenlace não estava dado por nenhuma norma escolástica ou dogmática. Este desenlace estava completamente subordinado à capacidade de cada uma das classes de responder de forma radical, ou seja, de maneira conseqüente, às demandas situadas na base do processo revolucionário. Sob outro e, para Trotsky, decisivo ângulo, esta questão não poderia ser abordada senão à luz dos desenvolvimentos do capitalismo que, há muito, deixara de se deter no terreno nacional e, já no início do século passado, se lançava a uma divisão do trabalho internacional que acarretava uma repartição do globo entre os poucos capitalisms dominantes, ditando um desenvolvimento que, em cada país, sobretudo naqueles subordinados às maiores potências, retirava das burguesias locais o que ainda lhes restava de autonomia nacional, atrelando-as, tanto à modernidade mais alta quanto à sobrevivência de modalidades atrasadas de sociabilidade, conforme o interesse da potência capitalista dominante. Na Rússia de então, por exemplo, o ardor anticzarista da burguesia era mediado diretamente pelo interesse do capital britânico no enfraquecimento ou não do regime czarista, bem como seu sentimento progressista e industrial, que também oscilava de acordo com as necessidades de mercado do grande pai inglês. Isso para não falar dos laços sociais que prendiam esta burguesia à oligarquia rural, pedra fundamental da persistência anacrônica do czarismo. Por tudo isso, Trotsky considerava que o velho esquema teórico do marxismo russo, defendido de forma acabada pelos mencheviques (incluindo os mais prestigiados marxistas da aurora do movimento operário russo, como Plekhanov e Márto), uma construção puramente lógico-formal, incapaz de integrar os desenvolvimentos mundiais e nacionais do capitalismo. Este esquema deduzia do caráter democrático da revolução russa o papel dirigente da burguesia, encarregada, “por direito natural”, de conduzir a construção da república democrática. A Teoria da Revolução Permanente partia de uma percepção oposta, segundo a qual não haveria uma interrupção entre a luta nacional e democrática e as tarefas socialistas, o que demandava uma ultrapassagem da concepção de dois programas, um mínimo e um máximo, que caracterizara o movimento operário na época pré-imperialista, em favor de um programa de reivindicações transitórias que, partindo das tarefas imediatas, as ligasse às tarefas históricas da classe operária.

privatismos distintivos de sua gênese em solo nacional: “como se o ‘burguês moderno’ renascesse das cinzas do “senhor antigo”.

Assim, o século XX conhecerá, no Brasil, uma larga inserção no mercado capitalista, uma industrialização concentrada, mas maciça, ao tempo em que esses processos só podem florescer num contexto de uma burguesia que tem que pagar pelo fato de não ter combinado, em seu surgimento, emancipação social, política e econômica e, assim, se queda presa ao capital imperialista e manietada aos velhos costumes estamentais e oligárquicos. Uma burguesia cuja sustentação não pode fazer concessão à extensão da cidadania a largas camadas da população, ao mesmo tempo, não pode concretizar a democracia social. Uma

dominação burguesa (que) aparece como conexão histórica não da “revolução nacional e democrática” mas do capitalismo dependente e do tipo de transformação capitalista que ele supõe. (Idem, *ibidem*, p. 394).

Com efeito, no *front* econômico, emergência dessa burguesia esteve, como já se disse, ligada ao domínio do capital estrangeiro. A entrada do capital brasileiro na arena mundial se dá, desde o princípio, manietada aos movimentos dos Estados imperialistas usurários. Inclusive a política de substituição de importações, em que tantos enxergam uma manifestação de soberania do capital nacional cujo último suspiro teria sido o industrialismo do Regime Militar, se realizou sob a lógica do Estado *rentier*²⁵ (Lênin, 2007, 55-78) imperialista que subordina os Estados atrasados. Assim, a exportação de bens de capital pelos imperialismos centrais (inglês e, depois, estadunidense) teve nesse processo um lugar subordinado à exportação de capitais. A industrialização brasileira, a partir dos anos de 1930, atingindo seu ápice nos anos de 1950-60, respondia à necessidade de escoar capitais “vadios”, de forma a fazê-los gerar uma mais-valia antecipada, às custas de um endividamento monstruoso que, até hoje nos governa.

Sokol (2007, p. 197) observa, nesse sentido:

Toda industrialização foi um processo das multinacionais superexplorarem a nação de mãos dadas com a burguesia “nacional” (...) a esse processo é melhor chamar de “substituição de exportações” da matriz imperialista (de máquinas para capital-rentista) do que de “substituição de importações” do país atrasado.

²⁵ Rentista, usurário.

É essa situação que Fernandes pinta como determinação da insuficiente margem de manobra da burguesia nativa que a leva a não encontrar, em face da perversidade do tipo de “desenvolvimento nacional” impetrado (o qual faz com que as massas populares se levantem decisivamente nos princípios dos anos de 1960), outra saída senão nessa combinação entre a natureza oligárquica do Estado nacional brasileiro e o enfeudamento dessa burguesia precária ao capital norte-americano que se consubstanciará no golpe de força de abril de 1964.

Fernandes enxerga na passagem, longa de quase dois séculos, da sociedade estamental para a sociedade competitiva, a instauração de uma nova base produtiva e um arcabouço jurídico adaptado a ela, expressão de um novo tipo de dominação de classe.

Para o autor, todavia, tal processo não resolveu, antes incorporou, os problemas da independência nacional, da soberania, da posse da terra, da democracia extensa a toda a população. Esse conjunto de questões, tão logo o processo de industrialização traz à cena as classes trabalhadoras, e em face de uma burguesia que só pode existir como sucedânea seja da oligarquia seja do capital estrangeiro²⁶, só encontram resposta dessa elite no golpe de força, na ruptura institucional e na violência aberta ou velada contra as massas.

Fiori, nesse clássico recente da interpretação do Brasil, *O Voo da Coruja – Para reler o desenvolvimentismo brasileiro* (2003, p. 100-173) desenvolve uma análise desse processo, em especial no que se refere ao século XX. A visão de Fiori não colide com a leitura de Fernandes, porém toma a coisa de um ângulo singular e decisivo, o lugar do Estado no estabelecimento da ordem capitalista no Brasil.

Para o autor, esse ângulo é decisivo porque o desenvolvimento do capitalismo no país não pôde se dar senão pela ação do Estado, numa trama que incluiu e inclui um processo de disputa no seu interior entre as diversas frações burguesas que, se afastando ou se aproximando de uma ideologia “estatista”, nunca puderam abrir uma via que de fato pudesse prescindir do lugar nuclear e protogônico do Leviatã caboclo.

A natureza de nosso capitalismo, tal como explicado por Fernandes, a saber, tensionado entre o atavismo senhorial da burguesia que se formava e a subordinação ao capital estrangeiro, fez do Estado a instância por excelência, não apenas da instituição e

²⁶ Lembre-se que Trotsky fala de uma burguesia semi-opressora e semi-oprimida ao se referir aos países semi-coloniais.

manutenção de uma ordem política adequada ao capital, mas da captação e repartição dos recursos necessários ao soerguimento da infraestrutura física necessária à absorção dos capitais e mesmo à abertura diretamente dos negócios no país.

Para Fiori, um fato conhecido, mas que passa despercebido aos olhos dos analistas, foi decisivo para que o Estado viesse a ocupar tal lugar, “o desatrelamento da moeda brasileira de qualquer padrão hegemônico internacional”, ainda nos anos de 1920 (FIORI, op. cit., p. 125). Esse fato, atípico em países cuja inserção no mercado mundial se deu diretamente pelas mãos do imperialismo, e que perdurou até a Grande Crise dos anos de 1930, permitiu que as disputas entre as diversas frações das classes dominantes se dessem por dentro do aparelho de Estado, atribuindo, por isso, a ele o lugar essencial que teve na introdução do país no concerto do mercado mundial, como nação capitalista.

Foi nessa base que se desenrolaram as lutas intra-burguesas pela repartição da mais-valia, naturalmente em diferentes cenários que se desenharam num contexto de luta de classes em escala nacional e mundial. Assim, esse Estado nacional constituído no bojo de um desenvolvimento capitalista internacionalizado desde o princípio, e na arena de luta pela repartição dos capitais aportados no país, foi o bastidor onde se fizeram, desfizeram e refizeram o pacto entre os setores mais dinâmicos da economia, diretamente tributários do capital imperialista, e os setores da classe dominante encerrados na economia agrária e pouco competitiva. Tal pacto, sempre concertado através de lutas e compromissos entre as várias frações das elites, nunca pôde se desenrolar senão em relação ao aparelho de Estado. Outrossim, uma tal construção tendeu (e eventualmente se realizou) permanentemente ao garroteamento da vida social e política, seja pelo movimento integralista e corporativista, seja diretamente pela instituição de regimes ditatoriais, como em 1937 e 1964. Um modelo de capitalismo, de certa forma, “estatal”, cuja lógica foi essencialmente excludente, posto que sempre se moveu para a manutenção e reprodução de uma ordem dualista, frequentemente transitou da exclusão ao autoritarismo como forma de assegurar o pacto entre as variadas componentes paraestatais.

Tal padrão calcado na necessidade de renovar, pelo Estado, constantemente este pacto entre frações sociais e econômicas inconciliáveis, uma competitiva e moderna, outra absolutamente dependente dos favores estatais às atividades pouco competitivas, mas ambas totalmente tributárias da ação do poder público, favoreceu, também desde o

começo, um quadro social e regional marcado pela desigualdade e pela construção incompleta seja da nação, seja do próprio Estado nacional.

Tal incompletude, que é um traço orgânico da totalidade do mercado mundial, definindo o lugar do Brasil nesse bastidor, lugar, portanto que não corresponde a uma etapa da construção nacional, mas à natureza mesma desta construção, se revela no fato de que o Estado não se constituiu, malgrado o lugar essencial que teve no desenvolvimento do capitalismo no Brasil, em instrumento de realização das tarefas democráticas e nacionais. Ao contrário, as forças estatais sempre estiveram voltadas para a retenção das aspirações nacionais e para a efetivação no quadro brasileiro dos imperativos exigidos pela dinâmica do capital imperialista.

Evidentemente, mesmo assim, a inserção do Brasil no mercado mundial não poderia se dar sem que se constituísse no processo uma classe operária no país. Assim, e aqui a análise de Fiori nos parece unilateral, visto que o proletariado só ocupa em sua construção um lugar episódico, o Estado não poderia deixar de repercutir esse dado fundamental e progressista, embora contraditório, o fato de que o empalmamento do país, pela mão da burguesia e de seu Estado, pelo capital imperialista tenha constituído a classe revolucionária, o proletariado. Esta repercussão, como não poderia deixar de ser, se deu pela luta de classes, seja como imposição dos trabalhadores, seja como lenitivo à exploração ao qual o Estado se viu obrigado, e responde pelo nome de serviços públicos, de direitos sociais, de conquistas políticas democráticas que de fato expressam uma edificação real mas parcial e incompleta da nação brasileira.

Embora não seja o centro de sua análise, Fiori percebe certamente que esta incompletude “atávica” se liga à já mencionada lógica de desenvolvimento essencialmente ligada à administrar a “insuperável” contradição entre a manutenção dos privilégios sociais “senhoriais”, especialmente relacionados com intocabilidade do latifúndio, e o desenvolvimento de uma indústria moderna. Tal contradição origina um capitalismo cuja classe operária não se constitui sobre todo o território, se concentra sobretudo, na Região Sudeste e encontra uma contrapartida necessária nas massas desclassizadas das regiões desindustrializadas ou dos ramos secundários da economia.

Caio Prado Junior, sem desenvolver, como Fiori o fez ulteriormente, a anatomia do Estado “desenvolvimentista”, vê que a industrialização brasileira, subordinada estruturalmente ao capital internacional, se bem que tenha servido de alavanca para a formação do capitalismo no Brasil, guardava uma contradição que mais cedo ou mais

tarde se mostraria insolúvel no quadro do regime burguês. No meio dos anos de 1960, Caio Prado avaliava que a subordinação ao imperialismo se convertera em obstáculo absoluto ao desenvolvimento nacional e à formação da nação (SAMPAIO JR., 1999, p. 12).

Prado Junior (2007, p. 26) considerará que tal cenário de dependência resultava do fato de que a burguesia brasileira houvera sido incapaz de realizar sua revolução. Tal revolução estaria por se realizar, mas dificilmente se daria sob a direção das próprias classes superiores.

Tais tarefas estão para Prado Junior (Idem, ibidem, p. 35) no âmbito da luta pelo socialismo, sem que combater por elas deva implicar numa articulação direta entre elas e a revolução socialista.

A previsão marxista do socialismo não exclui, muito ao contrário, a concentração da luta em objetivos que imediatamente e de forma direta não se relacionam com a revolução socialista (...) como foi o caso, num exemplo máximo, da partilha e entrega da terra, na revolução russa de 1917, aos camponeses.

Embora parecesse, à sua época, catastrofista, a previsão de Caio Prado, de que o paroxismo expresso entre subordinação e desenvolvimento nacional levaria à “reversão colonial”, tomaria corpo no período aqui analisado, o interregno entre a crise de 1982 e os anos em que se desencadearam as “reformas” ditadas pelas agências multilaterais. Para Sampaio Jr. (Op. cit., p. 13):

Em pouco tempo, a crise da dívida externa, o colapso das finanças públicas, a desarticulação do sistema monetário, a estagnação do crescimento, a submissão incondicional aos ditames da comunidade financeira internacional, o desmantelamento do Estado nacional, a exacerbação dos conflitos federativos, o aumento assustador do desemprego e do subemprego, a progressiva desnacionalização da economia (...) começaram a evidenciar a pertinência de suas [de Caio Prado] advertências.

Ao cabo desta digressão, enfatizamos que é no bastidor dessa nação, como dizemos, inconclusa²⁷, ou, dito de outra forma, constituída como apêndice das nações imperialistas, que vamos encontrar a regressão política e social associada ao ajuste dos anos de 1990. Os prejuízos impostos às maiorias sociais, dessa forma, confiscam direitos reais, mas limitados, inscritos num processo de constituição nacional ocorrido

²⁷ Celso Furtado nos falará desse processo como uma “construção interrompida” da nação (SAMPAIO JR., op. cit., p. 25-26).

nas condições descritas acima: uma soberania relativa, serviços públicos profundamente deficitários, uma vida política marcada pelo autoritarismo.

1.2 A primeira geração de “reformas”

A “crise do Estado”, ou como precisam os que a propugnam, a crise “fiscal” do Estado, o colapso do seu financiamento responde às condições de dissolução do próprio esquema de endividamento que foi uma das pilastras da circulação do capital até o início dos anos de 1980. Expressa, assim, a uma crise do próprio modo de produção profundamente abalado pela *débâcle* do pilar do capital fictício correspondente às dívidas dos “países em desenvolvimento”. Esse é o fundo do que se costuma chamar de crise de liquidez, na verdade, o impasse que se apossa dos capitais imobilizados que perdem a certeza no retorno dos juros pagos pelos Estados devedores à custa de parte da mais-valia de que se apropriavam.

A perspectiva de contínuas evaporações de capitais, levando à insolvência larga parcela de investidores passa a exigir que se retomem as condições de investimento. Quer dizer, que se reestruture o aparelho de Estado em duas direções.

A primeira como garantidor de condições as mais favoráveis para o investimento estrangeiro, o que exigia, e continua a exigir, uma completa liberalização do mercado nacional, com a introdução de um marco regulatório que assegurasse o fim das medidas protecionistas da indústria local, a revogação das garantias trabalhistas e afiançasse a aceitação legal das formas mais severas de exploração dos trabalhadores, a desregulamentação do sistema financeiro, a elevação sem precedentes das taxas de juros, a privatização das empresas estatais e o fim, ou pelo menos a redução das barreiras alfandegárias.

Nesse contexto de desregulamentação geral, não desempenhou menor papel a permissão, no Brasil, para os estados federados renunciarem a ganhos fiscais como vantagem oferecida às empresas interessadas em se deslocalizar para seu território, o que significou um retrocesso no pacto federativo, e portanto na unidade nacional, e um enfraquecimento das condições de oferta de serviços públicos. Como diz Gluckstein:

A lo que llaman la mundialización, y que se conduce después de varias décadas de desreglamentación en todos los campos, no es otra cosa que el derecho que se abroga el capitalismo, em particular el más poderoso de ellos, el capitalismo norteamericano, de derribar todas las barreras que obstaculizan este agravamiento de la explotación (Gluckstein apud POSI, 2001).

Fiori, com efeito, enumera os elementos que, no quadro acima, determinaram a crise fiscal dos Estados: a ruptura dos acordos de Breton-Woods, que ocasionou uma estagflação com disparada do desemprego e da carga social do Estado, elevação das taxas de juros amplificando a submissão dos governos aos movimentos do dólar por meio do mecanismo da dívida pública e a globalização, entendida como perda de soberania, “colocando os Bancos centrais na condição de reféns dos mercados e agentes privados e ‘desterritorializados’” (FIORI, 1997, p. 87).

Assim, a dívida pública pode ser multiplicada pela simples alteração no câmbio do dólar ou pela fuga para frente dos governos dos “países em desenvolvimento” que é a elevação da taxa de juros com o fim de atrair investidores. Essa política obriga à contração da demanda interna de cada país por temor de surtos inflacionários que desestabilizam o mercado financeiro e de ações. Trata-se, portanto, de uma política destrutiva da demanda e, portanto, da produção, agravando a receita dos Estados e determinando o desmonte de serviços historicamente gravados em seu arcabouço administrativo²⁸.

A evolução da dívida pública é um indicador que concentra o conjunto dessa problemática, uma vez que é o item que atinge mais diretamente a capacidade de financiamento do Estado. Nos anos de 1990, a dívida pública brasileira passou de R\$ 61 bilhões, em 1994, para R\$ 304 bilhões, em junho de 1998 (Folha de S. Paulo apud PERONI, 2003, p. 47), enquanto a componente externa da dívida cresceu de R\$ 159.256 milhões, em 1995, para R\$ 212.441 milhões em 1998 (Banco Central do Brasil apud PERONI, 2003, p. 47).

O impacto dessa política sobre o Estado é brutal. A enorme acumulação de lucros no mercado financeiro sem correspondência na base produtiva, desproporção que o Estado precisa financiar com a alienação de partes cada vez maiores da arrecadação, a baixa de arrecadação em relação ao crescimento populacional provocado pelo ajuste na produção (por sua vez proporcionado pelas inovações na ordem jurídica bancadas pelo Estado), a conseqüente criação de novas ondas de desempregados e desvalidos que ficam sujeitos à assistência pública, inclusive em função das privatizações, a transferência de bilhões de dólares da esfera pública para a esfera privada pelo

²⁸ 20 anos depois dos eventos aqui delineados, Lula, discutindo uma eventual redução do crédito, adverte que é preciso refrear o entusiasmo com o consumo pois uma demanda interna grande pode trazer de volta

mecanismo do que Marx chama de recompra dos títulos da dívida (rolagem da dívida), que configura, segundo o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA (apud Peroni, p. 49), uma privatização sem precedentes dos bens públicos, levam a uma inviabilização dos serviços do Estado.

A segunda direção, em relação com essas determinações, corresponde à desoneração do Estado com o fim de liberá-lo para a gestão macroeconômica, para a aplicação das medidas de ajuste estrutural e, portanto, para o pagamento da dívida pública, num contexto de enfraquecimento de sua base de financiamento.

Dentro disso, os Estados nacionais restringem-se a: cobrir o custo de algumas infraestruturas, (sobre as quais não há interesse de investimento privado), aplicar incentivos fiscais, garantir escoamentos suficientes e institucionalizar processos de liberalização e desregulamentação em nome da *competitividade*. (Behring, op. cit., p. 59)

Quer dizer, ao lado do ajuste econômico que o Estado brasileiro banca, se configurando assim como “Estado máximo para o capital” (Peroni, op. cit., p. 51), é engendrado um Estado mínimo, com o corte nas políticas sociais, a redução e/ou privatização de serviços públicos, com a privatização e os processos de demissões seja na administração direta, seja na administração indireta e nas estatais.

Essa orientação no seu conjunto correspondia às grandes diretrizes das agências multilaterais que, desde a Grande Crise de 1982, alargaram seu espaço de imposição e monitoração da política econômica e social dos “países devedores”. Essas duas direções de medidas, uma voltada para a liberalização e desregulamentação²⁹, e outra, voltada para a redução ou extinção dos serviços do Estado configuram a primeira geração de reformas ditadas pelas instituições multilaterais. Esta primeira geração se identifica com a reação imediata à insolvência dos países devedores após a Grande Crise.

Essa primeira geração é também o marco inicial da “reforma” do Estado, cujo primeiro ato foi a edição do Programa Nacional de Desestatização através de Medida Provisória no primeiro dia do governo Collor de Mello “e transformado em lei em prazo excepcionalmente curto (Lei 8.031 de 12 de abril de 1990)”, como observa Juruá (2006, p. 1). Pode-se falar em primeiro ato da reforma do Estado posto que o desmonte do

a inflação, indicando que nem a situação econômica nem a política de convivência com ela mudaram substancialmente no período transcorrido. (O POVO, 21 de março de 2008, Economia, p. 20).

setor produtivo do Estado requereu uma mudança de profundidade no arcabouço jurídico nacional por meio de 35 emendas constitucionais que desfiguravam radicalmente a Carta adotada apenas alguns anos antes, em 1988 (Idem, *ibidem*, p. 2).

Como veremos, uma segunda geração de reformas, que se sucedeu em particular ao longo dos mandatos de Fernando Henrique Cardoso, longe de significar uma mudança de rumos, consistirá, de um lado, numa correção de curso exigida pelos efeitos considerados colaterais pelo Banco Mundial da aplicação da primeira geração, e, de outro, num aprofundamento do desmonte do aparato estatal.

Isso porque a “reforma” do Estado não é um episódio, mas um processo que vem percorrendo os vários governos desde os anos de 1980, enfatizando, a cada momento, aspectos diferentes, mas respondendo às mesmas determinações que poderíamos resumir como um esforço de estabelecer um Estado, tanto em suas funções endógenas como nas exógenas, capaz de assegurar as condições de redução do valor da força de trabalho.

Que Estado encontramos no momento da primeira onda de “reformas”? Em primeiro lugar, um Estado com uma soberania ainda mais relativa, tendo em vista que o padrão-dólar que flutua livremente, conforme os interesses do capital norte-americano, ao lado da férrea estabilização da moeda nacional garantida pela ação dos bancos centrais e à custa de uma profunda depressão na capacidade de consumo das massas, subordina diretamente as nações às necessidades do imperialismo.

Atualmente, nenhuma nação pode expandir sua demanda interna por longos períodos sem que sua moeda sofra ataques os mercados financeiros, que fazem enorme pressão para que se eleve as taxas de juros e restrinja o crescimento (FIORI, 1997, p. 87)

Trata-se, portanto, de um Estado com pouca capacidade de intervenção na economia, a não ser no que diz respeito à flexibilização do arcabouço legal em favor da liberalização e da flexibilização, reduzindo sua iniciativa à constituição de cenários favoráveis ao investimento seja de capitais fictícios (inversões no próprio aparelho estatal, como aquelas destinadas à infraestrutura, por exemplo), seja na produção. O encolhimento das despesas estatais, tendo a Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF,

²⁹ A “desconstitucionalização” de tudo, como disse Fernando Henrique Cardoso em sua despedida do Senado, depois de ser eleito presidente da República em outubro de 1994, numa expressão que é todo um programa.

adotada em 2001, e recursos como a Desvinculação de Recursos da União - DRU³⁰ (e seus similares nos estados e municípios), como instrumentos de controle da gestão, passa a ser critério fundamental para mensurar o chamado risco-Brasil, medido por agências internacionais com o fim de indicar as possibilidades de inversões estrangeiras no país. É um Estado reativo às demandas do capital estrangeiro.

No processo de enraizamento dessas novas condições, percebe-se a dissolução da unidade constitutiva do Estado e do capital nacionais. Os Estados nacionais têm dificuldade de desenvolver políticas industriais, restringindo-se a tornar os territórios nacionais *atrativos* às inversões estrangeiras (BEHRING, op. cit., p. 59, grifo da autora)

Naturalmente nesse contexto o Estado é levado a abandonar qualquer veleidade quanto ao desenvolvimento nacional.

O planejamento centralizado, tão valorizado como ferramenta do desenvolvimento nacional nas teses cepalinas nos anos de 1960 (OLIVEIRA, 1997, pp. 64-68), dá lugar à apologia da descentralização numa situação em que regride a ideologia desenvolvimentista hegemônica na produção daquela década. Como diz Oliveira (op. cit., p. 67), “as produções da Comissão Econômica para América Latina e Caribe – CEPAL -, nesta década (anos 60), serão marcadas por forte presença do planejamento estatal”.

Segundo a autora, a ênfase da CEPAL no planejamento central e no papel do Estado na indução a um desenvolvimento de dimensão nacional correspondia à emersão de uma burguesia industrial e urbana na América Latina, bem como à influência da planificação soviética e do keynesianismo. Nesse sentido, o planejamento educacional³¹ acompanhará, como termo subordinado e instrumental, a tendência ao planejamento estatal próprio daquele momento de hegemonia da ideologia burguesa do desenvolvimentismo. A partir dos anos 60, a crise econômica que põe em questão as

³⁰ A LRF, adotada em 2001, à época, com o voto contrário da bancada do PT, estabelece os limites de gastos do Estado com seu custeio e com o seu pessoal, fixando limites percentuais para estes gastos, enquanto preserva, também em termos percentuais, a parte do orçamento destinado à amortização da dívida pública. Nesse sentido, a pretexto de moralização da administração pública, de um lado, a Lei se constitui num instrumento legal destinado a assegurar a realização do superávit fiscal primário e, de outro, consequentemente, serve como limite legal às reivindicações populares que impliquem mais gastos estatais, em particular, às lutas salariais do serviço público. A DRU é um dispositivo legal que permite ao Poder Executivo contingenciar até 25% do orçamento em execução, ou seja, violar o que está fixado na Lei Orçamentária conforme as necessidades do governante. Ambos os dispositivos se ligam às políticas de redução de custos do Estado. Lembre-se ainda que, no Brasil, os orçamentos públicos não têm valor imperativo, tão somente valor autorizativo.

³¹ A primeira manifestação efetiva da ideologia planejadora e desenvolvimentista na educação brasileira é a adoção da Lei nº 4024/1961, a LDB, no auge da ideologia cepalina.

teses fundamentais do desenvolvimentismo abrirá um questionamento do modelo centrado no planejamento estatal e nas perspectivas nacionais. A contrarreforma do Estado, implementada nos anos 90, sepultará tais ilusões desenvolvimentistas e terá como referência, ao contrário, a ideologia descentralizadora. No âmbito da própria CEPAL, a expressão “pensamento cepalino” passa a se referir a um pensamento passado, superado (idem, p. 89).

É preciso lembrar mais uma vez que essa ênfase no planejamento e no desenvolvimento nacional repousava sobre uma base econômica que se caracterizava, já então, por uma industrialização ditada pelo interesse do capital rentista internacional e, portanto, num endividamento que manietava a nação brasileira diretamente às marchas e contra-marchas da política do imperialismo, notadamente ao estadunidense. Tal subordinação, voltando a Caio Prado, apontava, no limite, para uma contradição radical entre ela e o desenvolvimento nacional.

Naquele momento, anos de 1960, entretanto, o discurso precisava apelar à ideia do desenvolvimento nacional e da constituição do mercado interno, mesmo que a industrialização não correspondesse aos interesses da maioria da nação e que o mercado interno estivesse represado pelo padrão produtivo que interessava à multinacionais. Os anos de 1990, por outro lado, trazem o abandono, mesmo como “saudação à bandeira”, da referência ao Estado desenvolvimentista para trazer à cena, ao contrário, a ideia do Estado como vigia da “liberdade de mercado” e da livre movimentação dos capitais.

Assim, “ponto de apoio das empresas” (BEHRING, op. cit., p. 59), garantidor das condições de atração para os capitais estrangeiros, em nome da competitividade do país no mercado mundial, o Estado se aparta do interesse nacional e passa a responder unicamente aos influxos dos mercados. Paradoxalmente, esse contexto particular oportuniza a emersão de um Estado que passa a administrar processos de fracionamento da nação, reforçando o setor econômico local voltado para a exportação, desonerando-o através de mecanismos como a Lei Kandir³² (cuja compensação será bancada pelo Estado em detrimento dos serviços públicos), liberando zonas de livre rapina para o capital através da guerra fiscal estimulada e viabilizada pela descapitalização dos estados federados e, assim, desmembrando setores inteiros da economia que operam abaixo do nível de lucratividade das esferas mencionadas. Há uma precipitação das

³² A Lei Kandir normatiza a recomposição do orçamento dos Estados da Federação, compensando as isenções fiscais concedidas ao setor exportador do empresariado. Assim, a Lei Kandir é um instrumento de transferência de fundos públicos para a esfera do capital privado.

desigualdades sociais e regionais, numa dinâmica de “Brasil útil X Brasil inútil” que lembra as políticas do Banco Mundial para a África nos anos de 1980 e 1990.

A contraparte disso é o bloqueio do mercado interno, do crescimento dos salários e o recuo das políticas sociais articulados num cenário de desindustrialização e retorno a certas “vocações naturais” da economia regional (BEHRING, op. cit., p. 61).

Há, dessa maneira, uma certa perda de substância por parte do Estado nacional, tolhido em suas características constituídas desigualmente, mas de forma combinada pelo desenvolvimento do mercado mundial nos séculos XIX e XX. È sob esse aspecto que se pode falar em questionamento do Estado nacional, ou seja, do ponto de vista de sua conversão em agência de aplicação das políticas diretamente ditadas por Washington através das instituições multilaterais. A noção de Estado como síntese ético-política (NOGUEIRA, op. cit., p. 50) da nação, isto é, do mercado nacional e da sociedade civil que ele engendra vacila.

Emerge da primeira onda de “reformas” um Estado, portanto, ao qual resta pouco de nacional. Sob certo aspecto, um Estado contra a nação: “agora, ele deveria ser afastado em nome da sociedade e contra qualquer ideia de nação”, retomando a citação de Nogueira feita mais acima.

Do ponto de vista das políticas sociais, o conjunto de elementos acima discutidos aponta para uma severa crise de financiamento do Estado. Se de um lado a emergência das lutas sindicais e populares demanda do ente estatal mais serviços públicos e mais proteção social, direitos e garantias, de outro, a política induzida pelas instituições multilaterais e assumidas pelo Estado como sua demanda, ao contrário, impõe uma brusca redução nos custos do Estado, debilitando-o tanto em seu potencial de regulação e fiscalização das relações trabalhistas quanto de fornecimento de serviços públicos.

Como veremos adiante, a crise do Estado será apresentada pelos formuladores da reforma do Estado fundamentalmente como uma crise fiscal, ou seja, uma desproporção entre as demandas a ele dirigidas e sua capacidade de financiar seu atendimento. De fato, a crise de financiamento dos serviços públicos respondia à profunda desregulamentação das relações de trabalho, com a perda de direitos e proteções, ao desemprego induzido pela reestruturação das empresas e pelas privatizações e ao desmonte do serviço público que jogaram largas camadas da sociedade na indigência. A saúde fiscal do Estado passou a significar um permanente “equilíbrio nas contas públicas”, expressão esconde a produção de superávits no próprio

processo de arrecadação e gastos da máquina pública com o fim de manter em dia o pagamento da dívida sobre os escombros do serviço público.

(...) a crise fiscal é induzida não apenas nem principalmente pelas pressões dos trabalhadores por maior proteção social. Este foi, na verdade, um argumento neoliberal do corte dos gastos sociais, escamoteando as intenções reais de *diminuição do custo do trabalho*, ao lado da imposição de derrotas aos segmentos mais organizados dos trabalhadores (BEHRING, op. cit., p. 63, grifo nosso).

Como já observado, seguindo Peroni (op. cit., p. 50-51), a ideia de um Estado mínimo só é válida para os aspectos, digamos, progressivos impressos nele pela luta de classes. Como diz Brunhoff (apud PERONI, p. 51): “só as despesas públicas são afetadas em seu princípio, assim como tudo que pode afetar a livre empresa (como as nacionalizações)”. Assim é que:

É (...) a redução do Estado aos instrumentos indispensáveis à manutenção da exploração capitalista (...): a justiça, a polícia, o exército. O capital tende a tirar do Estado todos os seus atributos supérfluos, que a luta de classes e o capitalismo ascendente lhe haviam imposto nas décadas precedentes (...) É preciso reduzir e concentrar o Estado da forma a mais brutal e não hesitar em jogar frações da população para fora do quadro organizado e estruturados que é o próprio quadro do Estado (GLUCKSTEIN, 1994, p. 45).

O Estado que emerge dessa primeira onda de contra-reformista é, finalmente, o Estado desconstruído no que diz respeito à manutenção dos direitos sociais e dos serviços públicos. No Brasil, retomando a contradição que indicamos entre ascenso dos movimentos populares e o processo de erosão das políticas sociais, teremos um Estado “de políticas social sem direitos sociais”, como diz Peroni acerca da situação pós-Constituinte de 1988:

A política social que, por um lado, nunca havia recebido tanto acolhimento por parte de uma Constituição no Brasil, como ocorreu na de 1988, por outro, simplesmente não viu esses direitos praticados e nem mesmo regulamentados (PERONI, op. cit., p. 50).

A apreensão desse quadro nos é essencial para entender o sentido da segunda onda de reformas induzidas pelas agências multilaterais e que discutiremos a seguir.

1.3 A segunda geração de “reformas”: um Estado para um mundo sem direitos

O Estado, em particular nos países devedores, sai da primeira onda de “reformas” como:

- Um Estado que tende a perder o caráter de síntese das relações de classe estabelecidas no terreno nacional, ainda que no contexto da divisão internacional do trabalho. Desaparece assim a perspectiva de um desenvolvimento capitalista nacional, substituída por uma ação estatal voltada para a captação de investimentos estrangeiros de curto prazo (especulativos) às custas da desagregação do mercado interno e de um afrouxamento da unidade nacional: “percebe-se a dissolução da unidade constitutiva do Estado e do capital nacional” (BEHRING, op. cit., p. 59).
- Um Estado tendente a se destituir de “todos os seus atributos supérfluos”, concentrado em ser fiador da desregulamentação por meio da gestão da política macroeconômica.
- E, finalmente, um Estado que, enfrentado, de um lado com a luta das massas por garantias e direitos em face da onda desregulamentadora e, de outro, pelo surgimento de novas massas de desvalidos, está chamado a reduzir seus custos:

Então, sob o argumento da escassez de recursos, de conter o déficit público, ou mesmo, no caso do Brasil hoje, de evitar a volta da inflação, preconiza-se o corte nos gastos estatais, para o “equilíbrio das contas públicas”, como indicador da saúde econômica (idem, ibidem, p. 59-60)

Portanto, o Estado brasileiro, perfeitamente inserido nesse cenário, está chamado no início dos anos de 1990 a responder ao problema do declínio extraordinário do nível de vida das massas, fruto das vicissitudes do ajuste econômico empreendido. Isso demandaria mais serviços públicos (num contexto histórico, lembre-se, em que os

serviços públicos jamais se constituíram plenamente no país), e a reduzir justamente os custos com as políticas sociais. *Hic Rhodus, hic salta*³³.

A resposta da burguesia se sintetizará numa crítica cínica à má qualidade dos serviços do Estado, ao padrão de gastos do setor público, à ineficiência do aparelho estatal, à burocratização da sua gestão e, naturalmente, ao nível salarial dos servidores públicos. A partir do Governo Collor se popularizará a imagem do servidor público como “marajá”, generalizando a todos a condição certos servidores, uma insignificante minoria, que enriqueceram justamente à sombra dos poderosos. Naturalmente essa generalização tinha a função de dar um verniz moralizante à política de destruição dos serviços públicos.

Além disso, a crítica burguesa avança no questionamento da própria natureza pública e universal dos serviços. Partindo da crítica ao que denominam Estado empresário, proprietário de empresas cuja vocação “natural” é a de serem privadas, conclui-se que as próprias políticas sociais devem se focalizar unicamente “nos mais pobres”, como forma de alívio, deixando os que se encontram acima dessa linha a possibilidade de contratar serviços diretamente no mercado. Finalmente, os serviços mesmos do Estado, em nome da eficiência e da saúde fiscal, devem ser geridos de forma flexível, conforme critérios mercantis, na fronteira entre o público e o privado.

Por mais duro que tenham sido os anos que sucederam à Grande Crise de 1982, em particular os dois anos sob Collor, os ajustes necessários à cabal redução do custo-país, isto é, a abertura de um livre campo de pilhagem para o capital internacional, tanto no âmbito das relações de trabalho, como na esfera da própria máquina estatal ainda não tinham se operado no Brasil: a leis trabalhistas estavam relativamente intactas, o sistema bancário ainda prenhe de regulamentações, a previdência, tanto do setor privado como do setor público, ainda repousava fortemente no financiamento estatal e grandes empresas, especialmente aquelas ligadas ao aparato de infraestrutura do país, estavam ainda por ser privatizadas.

Adaptar o Estado a essas necessidades exigia uma profunda contrarreforma, uma “redução do Estado aos instrumentos indispensáveis à manutenção da exploração

³³ *“Hic Rhodus, hic saltus”*, tradução latina da epígrafe de uma fábula de Esopo, sobre um atleta falastrão que, ao afirmar ter dado um salto formidável em Rodes, ouve o desafio: “aqui (é) Rodes, aqui (dê o seu) salto”. A expressão foi retomada por Hegel e, depois, por Marx, na forma acima, não muito fiel à gramática latina, em O Capital, ao explicar o “segredo” da produção do lucro, visto que as mercadorias não podem ser vendidas senão pelo seu preço de produção.

capitalista”, o que implicava em transferir para a esfera da sociedade civil, o mundo do mercado, as custosas funções sociais do poder público. Nisso vai consistir a segunda geração de reformas consubstanciadas no Brasil na “Reforma do Aparelho de Estado” que examinaremos adiante.

Por agora, cabe expor como as agências multilaterais encaravam essas tarefas e quais as diretrizes que ditarão para a aplicação da segunda geração de reformas.

Borges (2003) e Araújo (2005) consideram que as reformas induzidas e monitoradas pelo Banco Mundial se manifestaram em duas ondas.

Após a muito criticada experiência de programas de ajuste estrutural durante os anos de 1980, o foco operacional moveu-se de temas como liberalização, desregulamentação e estabilização para questões de construção e reforma institucional (BORGES, op. cit., p. 125)

Araújo reitera, também usando a imagem das duas gerações de “reformas”:

(...) a primeira mais presa ao ideário neoliberal puro e a segunda incorporando lições oriundas da avaliação das reformas de ajuste estrutural, em particular na América Latina e no Leste europeu (ARAÚJO, op. cit., p. 1).

Assim, os efeitos do ajuste estrutural, bem como a consecução das condições para sua continuidade trazem para o centro das preocupações do capital e de suas instituições supranacionais a readequação do Estado nacional, tanto aos imperativos econômicos que em seu âmbito respondem pelo equilíbrio fiscal, como às necessidades de absorver as resistências sociais suscitadas pelo ajuste. Mais do que reposicionar o Estado, é necessário submetê-lo a uma reengenharia que o torne funcional às necessidades do capital em crise: é preciso “reformular” o aparato estatal. É ilustrativo o testemunho de Bresser Pereira atestando como essa nova tendência vai pautar os programas de financiamento do Banco:

O Banco Mundial e o Banco Interamericano de desenvolvimento tornaram os empréstimos para a reforma do Estado prioritários. As Nações Unidas promoveram uma assembléia geral resumida sobre administração pública. Muitos países criaram ministérios ou comissões de alto nível encarregadas da reforma do Estado. O World Development Report de 1997 tinha como título Rebuilding the State. A reforma do estado passou a ser a divisa dos anos 90, substituindo a divisa dos anos 80: o ajuste estrutural (PEREIRA, 1997, p. 17).

Para esses autores, então, o Banco Mundial move seu foco, nessa segunda geração, da macroeconomia para a reforma do próprio aparelho de Estado, a “reforma

institucional”. Araújo, entretanto, agrega um elemento que nos será útil: o Banco faz esse movimento tirando as lições de sua própria intervenção no momento do ajuste econômico dos anos de 1980. Que lições?

As lições da grave instabilidade política que abalou os Estados latino-americanos, do Leste europeu e da África Sub-sahariana provocada pela resistência dos povos à brutal perda de direitos que o ajuste trouxe. No Brasil, a crise e queda do Governo Collor de Mello, que tentou levar a cabo as reformas ditadas pelo FMI e pelo Banco Mundial, pôs em risco o programa dessas agências para o país e atrasou em alguns anos a implantação do ajuste no seu conjunto.

Araújo (Op. cit., p. 2-7) parte do princípio de que crises como a exemplificada acima seriam crises de governabilidade, ou seja, uma dificuldade fundamental dos governos de fazer funcionar a máquina estatal. Tais crises teriam uma faceta política na medida em que a perda de responsividade do Estado levaria à sua deslegitimação em face da sociedade. Isso prefiguraria situações de ingovernabilidade.

Nos anos de 1980 e 1990, a ingovernabilidade, quer dizer, a crise de dominação da burguesia, que no Brasil se combinava com uma crise de representação política da classe dominante que gerou o governo de um *outsider* (Collor), como diz Behring, estava relacionada diretamente com os custos dos ajustes do FMI e do Banco Mundial para as massas.

Discutindo o que chama de hipóteses de ingovernabilidade³⁴, Araújo (Idem, ibidem, 2-7) cruza a formulação de diversos autores de diferentes orientações teóricas e ideológicas. Essas diferentes hipóteses não se distinguem notavelmente pelos seus diagnósticos. Todas, de um modo ou de outro, localizam a crise do Estado como uma crise fiscal provocada pelos custos das políticas sociais institucionalizadas, isto é, pelos direitos e garantias impostos pela luta de classes da qual deriva uma crise política de deslegitimação e, portanto, da autoridade estatal.

Nessas hipóteses o que assoma é a necessidade de esconjurar a erosão da autoridade política estatal. Trata-se de tornar viável a ação do Estado no sentido de garantir as condições de rentabilidade do capital em tempos em que esse processo precisa se assentar em formas parasitárias e destrutivas de apropriação da mais-valia, tempos de ajuste estrutural.

Nas interpretações mais à direita como aquela gestada no seio da Comissão Trilateral³⁵, o Estado tal como se configurou desde o *crack* de 1929, em particular nos países centrais do mundo capitalista, *Welfare State* (ou na sua versão terceiro-mundista, o Estado desenvolvimentista), era basicamente inviável. Primeiro porque teria se estabelecido um “excesso de democracia” concretizada numa quantidade de serviços e garantias igualmente excessivos e ancorada numa ideologia keynesiana que tenderia, para essa vertente conservadora, ao igualitarismo. Isso tornava os governantes reféns da luta política e da institucionalização dos direitos e, assim, sem a autoridade necessária para aplicar as medidas necessárias ao equilíbrio estatal e social, ou seja, de mãos atadas para assegurar o funcionamento “natural” do mercado. Esses excessos democráticos levariam a uma radicalização da disputa política, gerando uma “dissolução do consenso” e a “politização” das relações sociais em detrimento do equilíbrio entre os indivíduos que as leis do mercado proporcionariam. Ademais, a, por assim dizer, ideologia democrática se associava à ideia de soberania nacional que a Comissão Trilateral estigmatizava como “provincianismo nacionalista” (Idem, *ibidem*, 2-7).

Destacamos entre as hipóteses de ingovernabilidade aquela oriunda da Comissão Trilateral, primeiro porque a interpretação do Banco Mundial parece, como veremos, coincidir com esse diagnóstico. Segundo porque, ao seu modo, as conclusões da Comissão tocam no essencial da reforma do aparato estatal proposto pelo Banco no bojo da segunda geração de reformas, tanto no que tange às razões da crise quanto nas saídas que induz, pois para a *Trilateral Commission*, conforme seu relatório de 1975,

a crise política é decorrente da “ingovernabilidade” dos modernos sistemas políticos, asfixiados pelo “excesso de democracia”. Sua terapêutica, liberal do ponto de vista econômico, tende a ser autoritária do ponto de vista da participação política” (Fiori, 2003, p. 19).

Ou, como viu Portantiero, “una crisis de la democracia en el Estado” (Idem, *ibidem*, p. 19).

Como já vimos, a governabilidade funcional à primeira onda de “reformas” foi compreendida como a capacidade do Estado nacional assegurar os imperativos do ajuste

³⁴ Fiori (2001, p. 97) observa que o pensamento conservador nos anos de 1970 identificava as salvaguardas democráticas e a política keynesiana de ativação do mercado pela via estatal como as principais oposições à governabilidade.

³⁵ A Comissão Trilateral se agrupou por iniciativa do capitalista norte-americano David Rockefeller em 1975 sob impacto do primeiro choque internacional da oferta de petróleo. A Comissão reuniu então 200

econômico: privatização, desregulamentação das relações de trabalho, do câmbio e do setor bancário, enfim as condições ótimas para o investimento privado e do capital estrangeiro. Isso não se logrou sem altos custos políticos cobrados pela mobilização das massas pela sua própria sobrevivência e através dos recursos políticos de que dispunha, ameaçando a própria continuidade do ajuste, como já observamos no caso do Brasil de Collor.

Assim, é necessário esconjurarmos, antes de tudo, a vida democrática, isto é, os meios à mão das massas para travar a luta da classe pelos seus direitos. Esconjurarmos a política como meio de esconjurarmos a luta de classes. Disso resulta a necessidade de uma “reforma” que separe as funções políticas do Estado de suas funções econômicas e sociais. Aquelas, operadas no máximo no campo eleitoral (mas como veremos, haverá de se processar uma despolitização dos próprios processos eleitorais) e estas, exercidas no campo das necessidades técnicas de eficiência, equidade e avaliação de resultados, onde a gestão possa ser exercida diretamente pelos cidadãos, no quadro das grandes decisões macroeconômicas estabelecidas na esfera do “Estado político”.

Pressupõe-se aí um acordo tácito dos “atores sociais”³⁶ em relação às opções econômicas do Estado e as políticas sociais delas decorrentes, de forma que a gestão pode ser amplamente participativa e “democrática” posto que se reduz à administração setorial de políticas sociais previamente delimitadas, por exemplo, pelo orçamento público decidido em instâncias mais altas.

A esconjuração da política, quer dizer, da luta de classes, emasculando os movimentos que demandam serviços públicos, integrando-os à gestão setorial se articula, no quadro do ajuste, com o alívio da “sobrecarga” do Estado, isto é, a redução dos recursos das políticas sociais.

Por fim, a própria política econômica deve ser destituída de qualquer dimensão política e ser encarada como um conjunto de medidas técnicas inevitáveis em face das demandas naturalizadas do capital internacional. A globalização passa a ser, então, uma determinação dotada da força dos fenômenos da natureza e a integração a ela, uma medida técnica incontornável, restando aos Estados nacionais optar por uma interação direta ou, como quer um certo discurso “de esquerda”, se amoldar a ela de “forma

banqueiros e empresários americanos, japoneses e europeus, donde sua natureza “trilateral” (cf. ARAÚJO, op. cit.)

³⁶ A expressão “atores sociais” é muito pertinente pois, como se sabe, os atores agem e se movimentam numa peça teatral, mas o fazem estritamente nos limites do texto dramático.

soberana”. Nisso consiste a superação do que a Comissão Trilateral chama de “provincianismo nacionalista”.

É esse programa extremamente conservador que estará subjacente às medidas “reformistas” de segunda geração, demonstrando que se trataria de uma reforma focada nos fatores institucionais e políticos, no que concerne a preservar a autoridade e à legitimidade do Estado, mas com a função de assegurar a continuidade das reformas de primeira geração num quadro de estabilidade. Borges observa:

O Banco Mundial passou a priorizar fatores políticos como a legitimidade governamental e *o papel dos grupos de pressão*, especialmente após o fracasso das políticas de ajuste estrutural em muitos países africanos (...) das reformas macroeconômicas “strictu sensu” para as reformas do Estado e da administração pública objetivando promover a “boa governança” e a *fortalecer a sociedade civil* (BORGES, op. cit., p. 125, grifos nossos).

Portanto, não se trata para o Banco Mundial de uma mudança de interesse, mas de uma correção no processo, incorporando, como veremos, as salvaguardas necessárias à implantação de um programa severo de flexibilização e desregulamentação. Assim, a agenda do Banco Mundial passará a privilegiar não só a “reforma” institucional, mas associará a ela a construção do consenso social necessário à implementação de um programa destinado a eliminar o que Behring (Op.cit., p. 58) chama de Estado social. Por isso, a nova agenda do Banco colocará em destaque os temas da governança democrática, do *accountability* e da participação popular. Como diz Borges (Op. cit., p. 126), trata-se de (...) construir um amplo consenso, contribuindo para *adequar a democracia à demandas da estabilidade política subjacente ao modelo de desenvolvimento capitalista liberal* (itálicos nossos).

A ideia de liberalismo, nesse caso, é discutível, mas o que importa nessa citação é que, ao contrário da retórica do livre curso do mercado, usada para justificar a desregulamentação econômica, a democracia deve ser, por assim dizer, regulada, limitada às necessidades de mercado. Portanto, são as liberdades democráticas, a relativa possibilidade de se traduzir, na esfera política, o enfrentamento classe contra classe que devem ser limitadas. Eis porque surge uma necessidade de se qualificar o termo democracia porque não se trata mais de entendê-la, mesmo formalmente, como o livre curso à luta política³⁷, mas submetê-la a certos limites que, pretendemos

³⁷ O liberalismo econômico, no que pese, como lembra Fiori (Op. cit., p. 92) ter como utopia um mercado absolutamente livre das condicionantes políticas, ensejou, pelas oposições de classe que engendrou, um

demonstrar, terá como marco a participação e como ideologia a democracia participativa.

Com efeito, ao analisar os resultados dos empréstimos feitos a países africanos nos anos de 1980 destinados à implementação do ajuste estrutural (SAL – Empréstimos de Ajuste Estrutural), o Banco Mundial, em relatório de 1989³⁸, registra que as medidas ajustadoras se defrontaram com o grave problema da instabilidade política no continente africano. O diagnóstico é o de falta de governabilidade por carência de governança, ou seja de capacidade de promover consensos sociais associados ao desenvolvimento de instrumentos adequados de aplicação das medidas governamentais. Em suma, uma situação de ingovernabilidade (Idem, ibidem, p. 126).

A crise de governança, isto é, de instrumentos de governo, que inclui com destaque a capacidade de realizar consensos, leva o Banco à investir na elaboração de um programa de “boa governança” que segundo Borges (idem, ibidem) foi codificado no livro *Governance and Development*, de 1992, e onde se define governança como “a maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos econômicos e sociais do país, com vistas ao desenvolvimento” (World Bank apud BORGES, op. cit., p. 126).

Como se vê, toda a questão do governo é transferida do terreno instável da política, sempre sujeito ao patrimonialismo, ao clientelismo, aos “grupos de pressão”, à desonestidade e interesses pessoais ou de grupo dos governantes de plantão (*rent seeking*), mas fundamentalmente às vicissitudes da luta de classes, para o plano racional e administrável, o plano da governança.

Assim, no plano da governança, plano da “técnica do bom governo”, indiferente portanto às tendências ideológicas de quem governa, é possível, mais do que isso, é necessário absorver a participação dos cidadãos na gestão dos programas governamentais, num contexto em que o Estado transfere a responsabilidade por esse programas para a sociedade civil. É assim que o tema da participação dos cidadãos vai se tornar transversal aos seguidos documentos do Banco ao longo dos anos de 1990, no curso mesmo das reformas do aparelho de Estado em vários países do mundo.

discurso ideológico cuja noção consagrada foi a da disputa parlamentar. Essa noção tem sido abandonada em favor da noção de que, sendo o horizonte capitalista inescapável, a disputa deveria se deslocar para a disputa de idéias e não mais se fixar na oposição de interesses. A política parlamentar e extra-parlamentar tem sido difamada como relíquia de um mundo ideologizado que já foi ultrapassado.

³⁸ Sub-Saharan África: from crises to sustainable growth (The World Bank, 1989).

Ainda segundo Borges, o ideário bancomundialista tem como modelo ideal um Estado “neutro”, definido puramente em termos procedimentais, em outras palavras, uma passagem do governo, tipicamente político, à governança, como técnica do bem proceder que, afinal, é o ideal de todo cidadão independentemente de seu credo político ou ideológico.

Naturalmente esse Estado “neutro”, procedimental, responsivo às demandas naturais do único horizonte humano possível nos nossos dias, a globalização, deve estar assentado no respeito à propriedade privada e no compromisso de oportunizar as melhores condições para a atividade do setor privado, indicando ainda uma vez que a segunda geração de “reformas”, concentradas no aparelho de Estado, está organicamente ligada à primeira, focada no ajuste estrutural:

(...) os direitos à propriedade são a base para o crescimento econômico calcado no mercado e para a redução da pobreza. Entretanto, muito mais é necessário. As empresas necessitam de um ambiente que induza a alocar recursos de forma eficiente, a aumentar a produtividade e a inovar (World Bank apud BORGES, op. cit., p. 128).

A segunda geração de “reformas”, cuja divisa é a “Reforma do Estado”, no dizer de Bresser Pereira, está, então assentado primeiramente no conceito de governança. Conceito preñado de ideologia que pretende fazer crer num governo não-político, ou, como mínimo, na existência de setores do Estado que podem ser geridos na base dos critérios de eficiência, equidade e avaliação, puramente técnicos e, portanto, capazes de congregarem todos os interessados na boa administração dos bens públicos.

“Reformar” o Estado, nesse sentido, diz respeito a criar, de um lado, uma hierarquia que separe o plano das decisões políticas, que se conservará em moldes mais ou menos tradicionais, do plano da efetivação dos serviços estatais, em especial, das políticas sociais. O que nos leva ao segundo conceito em que se assenta teoricamente a reforma, a descentralização dos serviços públicos. É nesse plano que deve ser operado a parte mais radical do redesenho do Estado.

O foco institucional da segunda geração de “reformas” responde ainda ao fato de que a crise de governabilidade que obstaculizou o bom andamento do ajuste esteve relacionada à resistência das massas populares através de suas organizações. Ademais, a descentralização pressupõe uma gerência do serviço público que, correndo atrás da eficiência, possa estar livre dos constrangimentos do orçamento público e das normas

estatais, devendo ser exercida, portanto, por entes não-estatais. Assim, o terceiro conceito em que se assentará a “reforma” do Estado será o de participação popular, com a qual as diretrizes do Banco buscam responder às duas questões que apontamos acima.

Um quarto conceito que se associa ao anterior é o de *accountability*, ou responsabilização que, ao nosso ver, aos se deslocar para os gerentes não-estatais dos serviços de Estado, passa a significar desresponsabilização deste último.

Esse movimento amplo que muda a configuração da vida estatal e política, separando as funções essenciais do Estado, que passam a ser vistas como pressupostos inexpugnáveis (a política econômica, especialmente) das políticas sociais, por sua vez, vistas como função desses pressupostos, enquadradas liminarmente por eles e, por isso, objeto de uma suposta gestão democratizada, se nos prefigura como a emergência de um Estado de natureza neocorporativa.

Deste ponto de vista, nos colocamos a questão, estamos, em face das contrarreformas na ordem da economia e no campo da estrutura estatal, vivenciando um lento processo de regressão política do estágio das relativas liberdades a um novo organicismo social e institucional, a um Estado neocorporativista?

Deixemos que essa pergunta nos acompanhe ao longo desse trabalho.

Esses conceitos, assim decompostos, se somam na verdade no arcabouço estatal que a “reforma” dos anos de 1990 pretendeu gestar. Mas podemos adiantar que o ponto onde todos eles se entrecruzam é a ideia de fortalecimento da sociedade civil, concebida como oposta e exterior ao Estado e que, por isso mesmo se apresenta como instância social adequada à implementação da nova ideologia do consenso e do compartilhamento da gestão dos serviços públicos.

Dada a importância desses conceitos no entendimento da essência da “reforma” do Estado, dedicaremos o ponto seguinte a examiná-los no contexto das diretrizes das agências multilaterais para a “reforma” do Estado brasileiro.

2. Governança, descentralização, *accountability* e participação: esconjurando a luta de classes.

Ao longo da história brasileira, o tema da descentralização, bem como sua articulação mais recente com o da gestão democrática, tem sido apresentado com forte carga ideológica positiva e, portanto, como elemento essencial das noções de

democracia em oposição ao autoritarismo, de autonomia em oposição à subordinação, e de emancipação em oposição à submissão (VIEIRA, 2000, p. 28-31).

É notório na leitura dos textos acadêmicos, das diretrizes das agências multilaterais, da legislação educacional e dos documentos de política e planejamento educacional de diferentes governos, o caráter consensual desta assertiva. Com efeito, Spósito (Op. cit., p. 50) afirma que “a efetiva descentralização e autonomia para as unidades escolares são condições mínimas para a ampliação da perspectiva de democratização da gestão escolar”.

O documento “*Prioridades y Estrategias para la educación: estudio setorial*”, do Banco Mundial (BM), afirma, ao tratar da reforma da organização da educação nos países em desenvolvimento:

Melhorar o acesso, a equidade e a qualidade implica *mudanças no financiamento e na gestão* do sistema educativo no país (...) a maior parte dos sistemas educativos são diretamente dirigidos por governos federais e estaduais (...) Este tipo de gestão centralizada deixa pouco espaço para *tomada de decisões flexíveis* sobre os insumos instrucionais e as condições de aprendizagem que conduzem a um aprendizado mais efetivo na sala de aula (BM, 1995, xiii, grifos nossos)³⁹.

No mesmo documento, o BM recomenda a convocação dos pais e da comunidade para uma maior participação nos assuntos escolares (TORRES, 1996, p. 136).

Ao mesmo tempo, Luís Carlos Bresser Pereira, ex-ministro da Administração e da Reforma do Estado considera que a Constituição de 1988 recuou da Carta de 1967, na qual a ênfase recaía sobre a descentralização, consagrando a autonomia e flexibilidade da administração indireta (OLIVEIRA, 2001, p. 99-100). Para o ex-ministro, a recuperação da legitimidade da burocracia estatal só poderia ser encontrada na adoção de uma administração de tipo gerencial, caracterizada pela:

a) descentralização do ponto de vista político, transferindo recursos e atribuições para os níveis políticos regionais; b) descentralização administrativa, através da delegação de autoridade aos administradores públicos, transformados em gerentes cada vez mais autônomos...(PEREIRA apud OLIVEIRA, idem, ibidem, p. 101)”.

A existência de um consenso sobre a necessidade da descentralização e da gestão local, mesmo que alguns coloquem o acento tônico na eficiência e na

flexibilidade, enquanto outros o coloquem na democratização, tem obscurecido o seu sentido concreto no âmbito da reforma do estado e do ajuste econômico e fiscal que marcaram os últimos anos.

Genro (2000, p. 85), ao advogar a constituição de “*um novo centro decisório*” a partir da gestão compartilhada descentralizada, assim como Spósito (Op. cit., p. 48-53), ao defendê-la como forma de retomada da *res publica*, Bastos (2000, p. 24-28), propondo estendê-la ao conjunto da atividade escolar, Zauli (1999, p. 46-52), ao vislumbrar a possibilidade de uma orientação descentralizadora, mas que fortaleça o Estado Nacional, se colocam no terreno da disputa do significado do binômio descentralização-democratização da gestão, não de seu questionamento.

Souza (2001, p. 44-58) avança uma apreciação crítica, ao lembrar que a matriz da descentralização aplicada no Brasil está focada na concepção de “*núcleo de gestão*”, proveniente da Gerência de Qualidade Total (GQT), chama a atenção para o fato de que o conjunto das medidas descentralizadoras e de instauração da gestão local prescritas pelas instituições multilaterais “prevê a autonomia da escola apenas em nível de execução”. Ou seja, indica que a democratização da gestão da educação tem tendido, no Brasil, à gerência no nível da escola e do município, ou seja, à integração corporativa dos segmentos populares aos dispositivos estatais de aplicação do ajuste estrutural no Brasil⁴⁰.

O discurso oficial, mas igualmente a fala de estudiosos e dos porta-vozes dos denominados movimentos sociais, têm reafirmado a ideia de que quanto mais descentralização, mais democracia. Ainda que estes últimos oponham ao discurso oficial a ideia de que às políticas de descentralização falte o componente do controle democrático. Onde, sobretudo nos anos mais recentes, se deduz que a gestão compartilhada ou democrática, devidamente incorporada pelo espírito da participação popular, seria o corolário da desconcentração de poder (BASTOS, op. cit., p. 20).

Que lugar esses temas da descentralização, da gestão democrática e da participação popular ocupam no seio das diretrizes do Banco Mundial? A que matriz

³⁹ A tradução para o português foi feita pelo autor do presente trabalho.

⁴⁰ Corporativismo, aqui, não carrega o sentido vulgar que foi atribuída à palavra, como defesa mesquinha dos interesses de uma corporação profissional, mas no sentido da edificação de uma estrutura sustentada pelas diversas corporações, reunidas em torno de um suposto bem comum, e abrindo mão dos interesses distintivos de classe, na Era Vargas, em torno do Estado bem-feitor, nos nossos dias, em torno da boa governança do bem público (V. Capítulo II deste trabalho).

filosófica realmente pertencem, tendo em vista que tais noções se gravaram em nosso país num ideário compartilhado tanto pela esquerda como pela direita tradicional⁴¹?

2.1 Governança, descentralização e participação

Como anunciado acima, a segunda geração de reformas, concentradas nas mudanças institucionais necessárias à viabilização das reformas econômicas, dará ênfase aos conceitos de governança, descentralização, *accountability* e participação popular. Os autores citados, portanto, não lidavam nos anos de 1990 com noções puramente conceituais, mas refletiam e se posicionavam em face de políticas que, sob impulso do Banco Mundial, se plasmavam ao cotidiano das relações estatais e se constituíam em pilastras da reforma do Estado e, em seu interior, das reformas educacionais inauguradas naquele período.

Como se sabe, o tema da governança, sempre subjacente ao processo da contrarreforma do Estado, emerge da crise social e política que acompanhou a aplicação do ajuste que sucedeu a grande crise de 1982, especialmente nos países africanos e latino-americanos. O Banco Mundial mesmo reconhecerá que o sucesso de seus projetos estava subordinado ao alcance progressivo de consensos na sociedade. Consensos que não podem ser assegurados simplesmente pela adesão voluntária dos entes sociais, mas que demandariam uma reengenharia da esfera estatal e da vida política. Como já enfatizado mais acima, tais consensos não poderiam prescindir de uma nova qualificação de democracia, quer dizer, da regulação da luta política, barrando seu livre curso e expurgando suas formas indesejáveis. Para o Banco, se tratava de adequar a democracia às necessidades do ajuste econômico.

A resistência dos trabalhadores, que deu ao ajuste estrutural nos países referidos um caráter incompleto, e que o Banco leu como produto de uma indesejável instabilidade política e da fraca legitimidade do Estado, levou à ênfase nos instrumentos de consenso, opostos às formas de luta política consideradas desagregadoras. A noção de governança, ligada às experiências de “reforma” do Estado, surgirá, por isso, fortemente pautada

⁴¹ A virada dos anos de 1990 para os anos 2000 assistiu ao uso das noções como controle social dos serviços públicos, descentralização, gestão compartilhada, etc. tanto pelas representações políticas de direita ou centro-direita, como pelos partidos de esquerda de diversos matizes, naturalmente, com diferenças de ênfase e, às vezes, de conteúdo ou, o mais comum, diferindo entre eles quanto à aplicação mais efetiva ou não desses conceitos.

pela descentralização, emancipação dos cidadãos, crescimento do controle social, formação de novos espaços públicos ampliados de participação (...) que têm como baluarte das transformações a própria sociedade civil (enfatizando o papel dos movimentos sociais como sujeitos do núcleo da resistência democrática e contra-hegemonia aos mercados) (ARAÚJO, op. cit., p.10).

Assim, o “bom governo”⁴² que, como veremos, se define pela capacidade de manter a governabilidade com base em instrumentos de governo adequados, contemplará uma obrigatória face participativa que, dessa maneira, terá valor instrumental na aplicação dos programas contratados ao Banco pelos diferentes países. De fato, o livro *Governance and Development*, de 1992, definirá governança como sendo “a maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos econômicos e sociais do país, com vistas ao desenvolvimento” (World Bank apud BORGES, op. cit., p. 126).

No mesmo documento, o Banco anuncia o que considera as quatro dimensões da governança: administração, legalidade, participação e *accountability* e informação e transparência. A primeira diz respeito ao comando político e administrativo do aparelho de Estado; a segunda à superação do que o Banco considera uma “síndrome de ilegalidade” existente nos “países em desenvolvimento” (World Bank apud BORGES, op. cit., p. 127), mas que podemos ler como um seguro formal do respeito aos contratos firmados com os investidores estrangeiros que previna possibilidades, por exemplo, de moratória da dívida pública; a terceira e a quarta se ligam à integração dos segmentos sociais na gerência dos serviços públicos. Sintomaticamente a noção de participação e de *accountability* aparecem ligadas. *Accountability* pode ser traduzido por “responsabilização”. Não seria, então, impertinente relacionar a participação popular com o deslocamento da responsabilidade do Estado para a esfera da sociedade civil, ou dito de outra forma, com a desresponsabilização do Estado por esses serviços, processo encoberto por supostas democratização e controle social dos mesmos.

A ideia de participação na gestão dos serviços por parte dos cidadãos, aliás, não está atrelada, do ponto de vista do Banco, à democracia política, mas ao caráter funcional dessa participação na aplicação das políticas recomendadas. Como observa Borges (Idem, ibidem, p. 127), “o conceito de governança não implica a preferência por

⁴² Os documentos das instituições multilaterais traduzem o termo *governance* indistintamente por “governança”, “boa governança”, “governança democrática”, “bom governo” que tomaremos, por isso, como equivalentes.

nenhuma forma específica de governo”, mas às formas institucionais capazes de garantir os sucesso de seus programas. Por isso, a participação popular, vista desse ângulo, não pode ser relacionada com a extensão da vida democrática. Borges (Idem, ibidem, p. 127-128) chama atenção para um documento produzido pela área de pesquisa do Banco que define governança como sendo:

(...) a provisão de regras abstratas e universais, de instituições capazes de garantir seu cumprimento e de mecanismos previsíveis para regular conflitos relativos tanto às regras quanto ao seu cumprimento. Esta abordagem exclui qualquer conteúdo normativo e qualquer atributo de regimes políticos específicos da concepção de governança (...).

O Banco distingue claramente as noções de governo, como expressão do regime político, da governança, ou do “bom governo”, que diz respeito ao bom uso dos instrumentos governamentais com o fim de assegurar o ajuste econômico necessário, para o que a participação e responsabilização da sociedade civil em certas áreas da atividade estatal pode ser funcional. Assim, a extensão da vida democrática, vale dizer, o desenvolvimento da luta de classes em condições de certa liberdade, não coincide com a noção de governança e de participação. Ao contrário, o Estado democrático não coincide necessariamente com aquele capaz de assegurar uma economia de mercado eficiente, o que, do ponto de vista do Banco, é a expressão essencial da liberdade. O fundamental é, portanto, que se assegurem as condições de funcionamento do mercado, em nossa época, precisamente de um mercado baseado na livre volatilidade dos capitais e dos investimentos de curto prazo. Como diz Borges (idem, ibidem, p. 130):

O “bom governo” e a “boa governança” (...) são associados à garantia dos direitos de propriedade e à promoção de um ambiente benéfico ao investimento privado, e não necessariamente a uma forma particular de governo.

Tem razão, então, Araújo (Op. cit., p. 11) quando indica que *governance* é uma noção que pretende integrar o mercado e a sociedade civil no seio do equipamento institucional do Estado. Esse é de fato o núcleo do conceito de *governance*. Estabelecer isso é necessário para localizar o lugar que a componente da participação da sociedade civil ocupa na estrutura da governança, como fator de orientação da contrarreforma do Estado orientada para o mercado, como indica Bresser Pereira (Op. cit., p. 37).

Assim, a orientação do Banco, em particular na segunda metade dos anos de 1990, a guisa de balanço do relativo fracasso (ou a incompletude) do ajuste estrutural

pós-1982, foi a de enfatizar a capacidade de governo e de adequar o aparelho do Estado às necessidades do capital internacional, em particular do capital financeiro, ou seja, de afinar a *governance*.

Para tanto, seria necessário um redesenho do Estado, estreitando a relação de suas funções com o mercado, criando “novos espaços públicos” onde a sociedade civil, expressiva da economia de mercado, pudesse exercer o controle social em nome da liberdade mercantil. Por isso, o tema da descentralização, ainda que seja mediada pela transferência de responsabilidades das esferas superiores para as esferas inferiores do Estado, como foi o caso da municipalização da educação e da saúde no Brasil, dizia respeito de fato ao deslocamento da responsabilidade e da responsabilização dos serviços públicos do âmbito estatal para o âmbito da sociedade civil e, portanto, para a esfera privada. Dessa forma, as noções de descentralização e de participação resultam inseparáveis.

O Relatório do Banco Mundial de 1997 (World Bank, 1997), ou seja, no epicentro cronológico dos processos de contrarreforma do Estado, se concentrava em propostas que visavam à desconcentração do aparelho estatal, sob a alegativa da ineficiência das “burocracias hipercentralizadas”, com a descentralização das funções de Estado e com o *empowerment*⁴³ da sociedade civil. Para o BM, a descentralização é uma estratégia essencial para atingir a eficiência da gestão, mercê do conhecimento local que permitiria a aquisição e uso mais racional dos insumos, mas, como diz Coraggio (1996, p. 100):

(...) também se espera uma redução da capacidade dos interesses tradicionais (sindicatos de professores e burocratas do governo, associações de estudantes universitários, as elites geralmente beneficiadas por subsídios indiscriminados) para incidir na política educativa.

O empoderamento da sociedade civil pela via da descentralização se liga, assim, ao enfraquecimento do poder de reivindicação das organizações de trabalhadores cuja força deriva justamente do peso numérico de seus associados, que se expressa mais plenamente em plano nacional e estadual. Consoante com essa apreciação, ao tempo em que aponta para o enfraquecimento das organizações sindicais, o Relatório de 1997 (Op.

⁴³ Termo que pode ser traduzido aproximadamente pelo neologismo *empoderamento*.

cit., p. 122-124) enfatiza a necessidade de se criarem conselhos populares como instrumento do *empowerment* da sociedade civil.

A desresponsabilização e a privatização subjacentes à descentralização e ao empoderamento da sociedade civil, como elementos nucleares da *governance*, surge cristalinamente na assertiva de Husain (apud TORRES, op. cit., p. 137) que enfatiza que:

[...] a participação das ONGs na subministração da educação deverá ser considerada como outro elemento da descentralização, *um complemento ao papel do Estado...* é necessário propiciar um ambiente que facilite a participação do setor privado na operação de instituições educativas, tenham essas fins lucrativos ou operem como *serviço social* (grifos nossos).

Chama a atenção a clara indicação do autor de que a participação da sociedade civil se dará numa perspectiva do afastamento parcial do Estado, que deveria ser compensada por um *complemento* propiciado pelas ONGs, e de que as instituições educativas deveriam reservar um lugar à iniciativa privada, que é, afinal, parte da sociedade civil, inclusive ressaltando a possibilidade de se converterem em instituições lucrativas. Em consonância com isso, o contrário de instituições educativas lucrativas seriam aquelas que “operem como *serviço social*”, ou seja, a educação pública “não-lucrativa” existiria como serviço social, política de exceção, compensatória.

Esse aspecto da descentralização com participação se combina com uma outra face da “desconcentração de poder”. A *governance*, voltada para ampliar a capacidade de institucional do Estado está igualmente confrontada com a crise fiscal, já discutida anteriormente, que enfraquece a possibilidade de intervenção do Estado. Já no documento “*Prioridades y Estrategias para la educación: estudio setorial*”, datado de 1995, o Banco apelava à “participação dos pais e da comunidade” e ao “impulso do setor privado e dos organismos não-governamentais”, num quadro onde o “envolvimento na gestão” se combina com a “contribuição econômica para a sustentação da infraestrutura escolar”.

Esse processo envolverá, por conseguinte, o financiamento privado do serviço público, o que exige um marco legal em que a descentralização se traduza por uma flexibilidade na captação de recursos, nos gastos e no controle social, bem como propicie a atuação da sociedade civil, vale dizer, do capital privado na gestão desses serviços. A expressão recente desse processo é a legislação que institui as parcerias

público-privadas, as PPPs, que garante, diga-se de passagem, amplas vantagens para o setor privado. Já em 1997, o Relatório do Banco Mundial (Op. cit., p. 60) destacava:

Países com instituições públicas fracas devem dar total prioridade à busca de caminhos para a utilização de mercados para envolver empresas e outros provedores não governamentais na provisão de recursos.

Para o Banco, portanto, a *governance*, “uma noção que pretende integrar o mercado e a sociedade civil no equipamento institucional do Estado”, se estrutura na base do envolvimento das ONGs e das organizações populares como representantes do mercado e da sociedade civil, com fins abertamente privatistas, mas que não podem prescindir do consentimento social, do consenso.

2.2 Governança, política e luta de classes

O que as instituições multilaterais denominam “governança”, síntese das novas formas de gestão do Estado, tem se revelado como um esforço para reduzir a política ao ato de bem gerir eficientemente o aparelho estatal, decantando dele a presença dos interesses exclusivos das diferentes camadas sociais das quais tal aparato pretende ser a expressão universal, isto é, um horizonte corporativista.

Essa tendência tem marcado fortemente o discurso político dos anos recentes, cada vez mais centrado na noção de eficiência e competência, dentro dos marcos da pressuposição da inevitabilidade da globalização e do receituário que dela decorre. Recrudesce a noção de política como a arte do bem comum, e não como expressão do conflito de classe. Nesse quadro, a política se reduz à gerência a mais eficiente e menos custosa dos serviços de Estado que subsume os interesses específicos e inconciliáveis das classes sociais.

Para o entendimento desse quadro nos será útil partir da compreensão de Marx (2001 e 2005) acerca da vida política e da democracia.

Nos *Manuscritos de Kreuznach* (1843), Marx (2005, p. 147) já afirmava que “Hegel dá à sua lógica um corpo político; ele *não dá* a lógica do corpo político” (itálico nosso). Já n’A Questão Judaica, Marx (2001) observará, contra Bruno Bauer, o fato de este “só submeter à crítica o ‘Estado cristão’, e não o ‘Estado como tal’, de não examinar a relação entre emancipação política e emancipação humana (...)”.

A crítica da noção abstrata de política e de Estado conduzirá Marx à busca da “lógica do corpo político” nas relações de produção estabelecidas na existência dos homens. Os *Manuscritos de 1844* representarão um salto da crítica da lógica especulativa de Hegel à investigação das razões fundamentais do estranhamento da esfera da política. Uma investigação que levará, já neste texto, à crítica radical da sociabilidade fundada na propriedade privada e a enxergar no estranhamento produzido no próprio processo de produção da existência (quer dizer, no trabalho) o chão irreduzível da vida estranhada em geral (ENDERLE, 2005, p. 11-14).

Em *A Questão Judaica*, Marx afirma que:

Certamente, a emancipação *política* representa um enorme progresso. Porém, não constitui a forma final de emancipação humana, mas é a forma final dessa emancipação *dentro* da ordem mundana até agora existente. Não será necessário dizer que estamos aqui discorrendo sobre a emancipação real, prática (...) A vida política procura abafar os próprios pressupostos – a sociedade civil e seus elementos – e estabelecer-se como a genuína e harmoniosa vida genérica do homem, somente nos momentos de sua especial autoconsciência. Por outro lado, só conseguirá isso através da contradição *violenta* com as próprias contradições da existência, declarando a revolução como *permanente* (MARX, 2001, p. 23-24, grifos do autor).

Para Marx, a emancipação política, não representando a “forma final da emancipação humana”, seria a culminância dessa emancipação nos limites da ordem social vigente. Por isso mesmo, representava um “enorme progresso”. Por que? Porque a própria vida política visa a “abafar seus pressupostos (a sociedade civil e seus elementos), de modo que lograr esse “enorme progresso” só seria possível “através da contradição *violenta* com as próprias contradições da existência”. Dito de outra forma, a luta política, no contexto da sociedade burguesa, é, sem esgotar seu conteúdo, a forma por excelência da luta de classes pois permite que as classes se enfrentem num processo em que a conversão do Estado em “genuína e harmoniosa vida genérica do homem” não pode se dar senão pelo enfrentamento violento de suas próprias contradições, inclusive de sua própria existência como Estado das classes dominantes.

Assim, para Marx, a democracia política representava um progresso pelo qual se deveria lutar, enquanto momento da revolução permanente que sintetiza a luta democrática e a luta revolucionária na categoria da luta de classes. Não é a toa que a redação dos *Manuscritos de 1844* coincide com a campanha encabeçada por Marx

exigindo da Assembleia de Colônia a instauração da igualdade de direitos cívicos para a população judaica.

Partir dessa reflexão fundada em Marx nos ajuda a entender o sentido “técnico” que o Banco Mundial tenta imprimir à noção de governança que está na base das “reformas” do Estado recomendadas. Isso porque o “sentido técnico” será fundamentado justamente por uma crítica da política “tradicional” e dos processos eleitorais que não expressariam fielmente as demandas do povo. Não ser incluídas nessa categoria da política tradicional também as organizações representativas que tampouco seriam capazes de expressar aquelas demandas nos seu conjunto posto que tais organizações seriam comandadas por uma lógica particularista oposta ao interesse geral. Em suma, é a possibilidade do enfrentamento social por meio da política que será colocado em xeque. Seria necessário, como já afirmado acima, conjurar a política para esconjurar a luta de classes.

Essa discussão será retomada num capítulo próprio dedicado ao problema da democracia participativa. Por hora, enfatizaremos apenas a dimensão despolitizante da governança e da participação da sociedade civil, relacionando-a com o pensamento conservador subjacente aos programas de ajuste administrativo do Estado oferecidos pelo Banco Mundial.

Com efeito, o Banco Mundial preconizava no Relatório de 1997 (Op. cit., p. 25):

(...) embora eleições e outros mecanismos políticos auxiliem a mediação entre os cidadãos e o Estado, o mandato dos cidadãos pode permanecer mal-definido – e poderosos interesses especiais irão tentar continuamente dirigir a atenção do governo em seu favor.

Pzerwoski (apud CARNEIRO, S/D, p. 3) enfatiza essa perspectiva ao notar que os teóricos da *governance* e da *accountability* consideram que:

(...) ou os governantes seguem políticas que proporcionam o bem-estar de seus eleitores, mesmo se desviando de seu mandato, ou eles aderem aos seus mandatos mesmo sabendo que ao implementá-los, resultados sub-ótimos para os eleitores emergirão.

O Banco começa por colocar em dúvida os processos políticos como palco do embate entre os interesses em jogo na sociedade, uma vez que os mandatos dados aos governantes podem “permanecer mal definidos”. Pzerwoski é mais explícito ainda: a fidelidade dos governantes ao mandato, renunciando a medidas de maior consistência

“técnica”, levaria a lograr resultados “sub-ótimos”. O raciocínio conduz a um veto à esfera da política e ao estabelecimento de um outro controle, baseado na avaliação técnica. Evidentemente, que nem o Banco nem Pzerwoski se preocupam em definir que matriz técnica serviria de padrão para uma tal avaliação. Não por esquecimento, mas porque tal matriz já está pressuposta: as políticas de desenvolvimento gestadas no seio das instituições multilaterais com as características já referidas no item 1 deste capítulo.

Isso porque para o Banco Mundial (Op. cit., p. 113), em particular no que ele chama de “terceiro mundo”, os processos eleitorais são imperfeitos, não refletindo as preferências dos cidadãos, ao lado da existência de organizações, como já dito, que expressam somente interesses particularistas opostos ao “bem comum”. Seria para o Banco necessário valorizar e empoderar “instituições e organizações intermediárias”, expressivas da sociedade civil que existe como eleitores, mas também como usuários dos serviços de Estado e, “cada vez mais, como membros de ONGs e de organizações populares” (Borges, op. cit., p. 128). Por outro lado, seria preciso reformular a estrutura estatal para, absorvendo esses “novos espaços públicos”, deslocar a responsabilidade e, portanto, a gestão e o controle desses serviços para os “clientes”.

JESSOP (apud Araújo, op. cit., p. 13) aponta que “o crescimento da *governance* seria um consequência da crise paradigmática nas ciências sociais fundadas no século XIX, *centradas nos Estados nacionais (...)*” (grifo nosso). Isso põe em relevo, de fato, a relativização do lugar do Estado nacional, com a redução de seu poder de intervenção, mercê de seu novo papel de garantidor dos interesses supranacionais do capital.

Seria, portanto uma crise do paradigma centrado na política, isto é, na possibilidade de expressão da luta de classes em relação ao Estado, exigindo deste último uma reestruturação no interesse do bem-estar dos cidadãos. Isso passaria por uma superação dos mandatos definidos politicamente, permitindo uma ampla incorporação dos segmentos sociais no âmbito desse aparelho de Estado renovado, onde poderiam manifestar suas demandas de maneira direta, sem que seja necessária uma identidade com os governos de plantão e sem mediação política, sempre vista pelo Banco como elemento desagregador.

Nogueira (2003, p. 187) atenta para o fato de que “o social ganhou mais transparência e maior autonomia relativa diante do político”, numa interpretação certamente discutível, mas que tem o mérito de chamar atenção para uma

preponderância do discurso social sobre o político e mais, para uma “impossibilidade” das lutas políticas expressarem as demandas sociais.

O Banco valoriza a incorporação dessas “organizações intermediárias”⁴⁴ exatamente “por seu papel na construção de relações de confiança e de um senso de pertencimento à esfera pública entre aqueles excluídos ou alienados do processo político” (World Bank, op. cit., p. 114). Ou, como quer Fleury (apud ARAÚJO, op. cit., p. 16), ancorado em Habermas⁴⁵, “a formação de novos modelos de democracia deliberativa”, fundados na “inclusão social e redução das desigualdades (...) *na construção de identidades para superar as diferenças*” (itálico nosso).

A retórica do Banco sugere, assim, um “Estado pós-político”, embasado no empoderamento da sociedade civil, ao largo tanto dos mandatos adquiridos nos embates políticos (eleitorais ou não) quanto das organizações “tradicionais” politizadas (sindicatos, por exemplo). Trata-se, como diria Marx, da vida política tentando “abafar os seus próprios pressupostos – a sociedade civil e seus elementos”, ou, nesse caso, dissimular a *governance* como expressão de uma política determinada: o ajuste estrutural que requer um ajuste do aparelho de Estado.

Por isso, como lembra Borges (Op. cit., p. 129), o Banco e os governos que lhe devem vassalagem conceituam os segmentos que se opõem às reformas de mercado que ele dita como portadores de “interesses especiais”, ou particularistas, situados fora da sociedade civil, ou seja, fora do consenso proporcionado na verdade pela integração da sociedade civil ao aparelho de Estado.

A noção de sociedade civil, aliás, forma entre os elementos essenciais da *governance* na medida em que é ela a protagonista da reforma do Estado de cunho descentralizador e participativo.

⁴⁴ Não podemos deixar de reparar aqui na notável identidade terminológica com o termo “corpos intermediários”, tão presente no discurso corporativista clássico, indicando as organizações que agrupam os súditos ou cidadãos sob o manto do “bem comum”.

⁴⁵ Jürgen Habermas desenvolve uma teoria cuja base é a chamada democracia deliberativa ou procedimental. Abandonando todo pressuposto material e econômico, notadamente o fundamento do tipo de propriedade vigente na sociedade, o autor atribui aos mecanismos de comunicação das diferentes opiniões sobre a os temas do âmbito da *res publica* a condição de elemento central da vida democrática. “*Os direitos de participação política remetem à institucionalização jurídica de uma formação pública de opinião e da vontade, a qual culmina em resoluções sobre leis e políticas*”, diz o autor em *Direito e Democracia: entre facticidade e validade* (2003, Vol. 2, p. 21). Segundo Stein (2009, p. 9), citando Habermas, trata-se de uma teoria da institucionalização do discurso. Assim, é o procedimento na formação dos modelos de decisão, conforme sejam mais ou menos permeáveis ao acolhimentos de toda as vozes, ou discursos, pertinentes, que nos dirá da natureza mais ou menos democrática da vida pública. Por isso, o modelo habermasiano de institucionalidade é chamada de procedimental pois fundado nas qualidades comunicativas dos procedimentos decisórios.

Aqui, evidentemente, se trata de um conceito particular de sociedade civil, “oposto a seus próprios pressupostos”, enredado numa contradição consigo mesma, na medida em que expurga de si os seus próprios elementos constitutivos, as classes em luta e em sua relação com o Estado. Essa emasculação do conceito de sociedade civil permitiu sua reapropriação pelas instituições multilaterais e pelos governos como instância distinta da esfera política e, assim, como recurso gerencial.

Para desenvolver um conceito de sociedade civil integrada ao aparelho de Estado, paradoxalmente, foi preciso partir de uma noção que a considera absolutamente exterior ao Estado, isto é, à vida política expressiva da luta de classes. Essa sociedade civil ressignificada estaria inserida numa ideia de “esfera pública” que está para além da dinâmica político-estatal e, assim, capaz de representar imediatamente as demandas comuns de toda a sociedade. Aqui a sociedade civil é um reino à parte do Estado e da esfera política, espaço puramente do “social”, eminentemente adequado, não aos confrontos de interesses sociais inconciliáveis, como imaginava Marx, mas à articulação entre diferentes demandas sociais no plano maior do bem comum, posto que afastada dos interesses exclusivistas colocados em jogo na disputa política.

É justamente dessa compreensão que se desdobrou a ideia, absolutamente essencial entre os pressupostos da reforma do Estado, da existência de um terceiro setor da economia, nem estatal nem privado, mas público. Chama atenção de imediato a ideia de um público que não é assegurado pelo Estado, quer dizer, como produto da luta de classes que incide sobre essa instância, questão sobre a qual voltaremos no exame do Plano Diretor da Reforma do Estado, de 1995.

À legitimação da noção de terceiro setor, ou de setor público não-estatal, serviu ao que Borón (1996, p. 78) chama de “discurso satanizador do setor público” e de um pensamento “auto-incriminatório” dos governos que implementaram processos de reforma. Evidentemente uma tal construção ideológica só pode se sustentar em função da própria incapacidade histórica de burguesias, como a brasileira, de construir um Estado nacional pleno e uma vida democrático-burguesa em moldes clássicos, em decorrência de sua subordinação atávica ao capital internacional. De forma que, segundo Nogueira (Op. cit, p. 188-189), “a democratização nascerá e avançará, assim, perversamente articulada com uma desvalorização do político (...) com uma despolitização da política e da cidadania”.

Dessa forma, como instância absolutamente exterior ao Estado, a sociedade civil se constitui, como espaço oposto à ineficiência, burocratismo e corrupção próprios das instâncias estatais e, portanto, adequada à descentralização daqueles serviços cujo bom desempenho, controle e avaliação estariam para além das disputas políticas e de classe. Segundo Nogueira (Idem, ibidem, p.189),

(...) cresceu uma imagem de sociedade civil como esfera plural de interesses que, mediante progressivas ações associativas meritórias, daria curso a uma “vontade geral” quase redentora a um “programa que busque representar os valores e interesses da autonomia social perante o Estado moderno e a economia capitalista, sem cair num novo tradicionalismo” (COHEN e ARATU, 2.000, p. 54).

No Brasil, como em outros países, como o México, com seu Programa Nacional de Solidariedade (Pronasol), essas qualidades da sociedade civil foram invocadas, primeiro, para a transferência de tarefas do Estado para os cidadãos, sobretudo na forma do voluntariado, para, depois, dar as bases para o modelo de Estado descentralizado e participativo que marcará a reforma do Estado efetivada desde então. A partir daí:

A sociedade civil – *locus* privilegiado da participação – ingressou assim no universo gerencial, um espaço evidentemente “neutro”, ocupado por associações não-governamentais despojadas de maiores intenções ético-políticas, sede de intervenções sociais “privadas” (...) (NOGUEIRA, op. cit., p.193).

Como veremos à frente, as instituições multilaterais não descuraram da necessidade de separar escrupulosamente a esfera estatal diretiva e estratégica daquela voltada para absorver a sociedade civil com fins de descentralização de certas funções. Assim, o Banco distingue a esfera governamental que deve estar insulada das pressões políticas: “Nas áreas técnicas de administração macroeconômica, por exemplo, algum insulamento (...) da pressão dos lobbies políticos é desejável” (World Bank, op. cit., p. 116-117).

Em outras, entretanto, é desejável a gestão compartilhada com a sociedade civil pois nelas “o interesse público e o (...) privado coincidem a tal ponto (...) que algum nível de deliberação público-privado é (...) crucial para o sucesso” (Idem, ibidem, p. 117).

Bresser Pereira (Op. cit., p. 22) absorverá plenamente essa perspectiva, incorporada no Plano Diretor de 1995, ao subdividir o aparelho de Estado em “atividades exclusivas de Estado”, de monopólio estatal, no centro, a administração

política e econômica; “serviços sociais e científicos”, de caráter público, mas não estatal, o *locus* por excelência da incorporação da sociedade civil, e a “produção de bens e serviços”, setor que, por inapropriado à ação estatal, deveria ser excluído, quer dizer, privatizado. Voltaremos a essa discussão quando nos dedicarmos a expor a “reforma” conduzida por Pereira.

A *governance*, dessa forma, se apóia na ideia de participação da sociedade civil, nas modalidades indicadas, como instrumento da implementação das políticas que se concentram nas esferas de gestão “interfuncional”, ou seja, nos estratos dirigentes do Estado. A incorporação da sociedade civil cumpre um papel essencial no processo de despolíticação dos movimentos populares, bem como de sua integração na aplicação das diretrizes governamentais por meio da gestão descentralizada. Esse cenário se mostra como ideal para a transferência das responsabilidades de Estado para o âmbito da sociedade civil ou para o compartilhamento das mesmas, numa dinâmica de relativização e/ou confisco dos direitos e garantias inscritos na ordem jurídica e para a privatização total ou parcial dos serviços públicos.

Araújo (Op. cit., p. 18) sintetiza bem o sentido da *governance*, com sua componente participativa, que ele chama de “reinstitutionalismo econômico”: “formular as melhores instituições sociais e políticas para reduzir os custos de transação e adequar os países aos requisitos de mundialização do capital sob seu comando”.

Como se vê, a ideologia participacionista que, para Nogueira (op. cit., p. 189) significou a “assimilação pelas esquerdas do núcleo *heroico* do liberalismo democrático”, não foi, no contexto das diretrizes “bancomundialistas” para como um passo rumo ao “enorme progresso” democrático referido por Marx. Ao contrário aportou um reforço radical da “política negando seus pressupostos – a sociedade civil e seus elementos”, pois se assentou justamente na esconjuração da luta política e da luta de classes.

Com efeito, Borges (Op. cit., p. 129) observa que as diretrizes ditadas pelo Banco foram influenciadas “pela teoria da escolha pública e sua visão lúgubre sobre a democracia pluralista”⁴⁶, ou seja, por sua tendência ao retrocesso da democracia política, ainda que bastarda, como a brasileira, pois enxerga a luta política e

⁴⁶ A teoria da “Escolha Pública” ou *Public Choice*, cujo mais conhecido teórico é James Buchanan, se define como uma análise econômica da política, entendida esta última em sentido amplo e restrito, incluindo todos os elementos que participam nas decisões de validade pública nas sociedades. A teoria vê a política como expressão do substrato mercantil das relações sociais (Cf. Peroni, 2003, p. 29).

reivindicativa como uma causa fundamental da “ineficiência econômica” e do “congestionamento da agenda pública”. É profícuo observar como a *governance* democrática está, de fato, ancorada no pensamento burguês mais reacionário e como a “modernização” do Estado brasileiro está em consonância com o sombrio pensamento conservador.

2.3 A *Governance* e o pensamento reacionário

A *Public Choice* se consolidou no imediato pós-guerra como antídoto teórico às teorias “keynesianistas” de regulação da vida econômica⁴⁷, e em particular do mercado, através de instrumentos de Estado. A expansão das abordagens centradas na ideia do Estado bem-feitor estava assentada no colapso da economia iniciada com o *crash* da Bolsa de Nova Iorque em 1929, que colocou em xeque a pretensa racionalidade do mercado, desmentida pela prolongada depressão econômica dos anos que se seguiram. Uma intervenção estatal obrigada deu chão às teses de Keynes que viveu, até os anos de 1960 um período de hegemonia teórica, se opondo tanto aos postulados do marxismo quanto aos do liberalismo neoclássico.

À ideia de um mercado falho, James Buchanan (apud PERONI, 2003, p. 30), “pai” da *Public Choice*, oporá uma teoria das falhas do Estado, deslocando a ideia de crise do mercado para a de crise do Estado e de seus pressupostos fundadores. Essa ideia de crise do Estado (e não uma crise conjuntural, mas paradigmática) será amplamente retomada pelas instituições multilaterais e pelos governos nos anos de 1990, no movimento de reforma do aparelho estatal em diversos países. Assim, para Bresser Pereira, a grande crise de 1982 não refletiu uma tendência ao colapso do modo de produção capitalista, portanto, não expressou um “mercado falho”, mas tem sua causa fundamental na crise do Estado:

(...) a coordenação do sistema econômico no capitalismo é realizada não apenas pelo mercado (...), mas também pelo Estado. Assim, quando há uma crise importante no sistema, sua origem deverá ser encontrada no mercado ou no Estado. A Grande Depressão dos anos

⁴⁷ O “Keynesianismo” (do nome do economista inglês John Maynard Keynes) é uma teoria econômica burguesa que, em face da depressão dos anos de 1930, advogou o relançamento da atividade econômica por meio da intervenção do Estado. Keynes propunha lançar mão dos “motores de arranque” do Estado para reanimar o mercado, sem tocar naturalmente nos fundamentos da propriedade privada. A adoção das teorias de Keynes pelos governos dos principais Estados imperialistas, não apenas não foi capaz de impedir uma nova guerra mundial, forma “natural” de reativação da economia capitalista, como, de certa forma, forneceu as bases para a valorização parasitária do capital por meio da ação estatal (GLUCKSTEIN, 2003, p. 104). Esta visão levou a uma valorização do planejamento estatal central.

30 decorreu do mau funcionamento do mercado, a Grande Crise dos anos 80, do colapso do Estado social do século XX (PEREIRA, op. cit., p. 9).

Buchanan assentará sua teoria das falhas do Estado na ideia de que, nas sociedades contemporâneas existem dois níveis de decisão. Um se baseia em normas permanentes, regras gerais cujo fundamento é a garantia dos direitos básicos à liberdade e à propriedade. Este nível, fundante da vida social institucionalizada, que o autor chama de nível constitucional definiria o Estado como ente perene. O outro, que ele chama de pós-constitucional, é transitório e se expressa nas decisões tomadas nos seio do Estado, mas que obedecem a um lógica que escapa ao ordenamento constitucional que, por outro lado, é também falho por não delimitar rigidamente as decisões pós-constitucionais. Esse segundo momento decisório corresponde ao Governo, ente transitório.

A partir daí é notória a identidade entre a *Public Choice* e vários dos postulados do “reformismo” dos anos de 1990. O governo, correspondendo ao momento provisório da institucionalidade, situado na esfera das escolhas pós-constitucionais, sobretudo no contexto da depressão dos anos de 1930/40, marcado pela tragédia social, e na ausência de normas constitucionais adequadamente rígidas, se vê embalado pelas demandas da sociedade, “no sentido de mais proteção e menos produção” (PERONI, op. cit., p. 30). Quer dizer, o momento governamental passa a ser um instrumento para sugar da produção, isto é, dos proprietários, os meios para suprir os não-proprietários, numa “degradação do contrato básico, que exige o estabelecimento de regras as quais delimitem o poder dos governantes”, observa Peroni (Idem, ibidem, p. 30-31) em sua abordagem crítica das ideias de Buchanan. O Estado perdulário, empenhado em funções que dizem respeito conceitualmente ao mercado, seria produto da submissão do momento governamental à pressão da sociedade, aos *lobbies*, ao excesso de direitos e garantias sobreviventes da época do *welfare state* e do desenvolvimentismo. A crise do Estado, crise de natureza fiscal, refletiria, então, essa expropriação dos proprietários pelos não proprietários, mercê da ação governamental.

Deriva daí uma tendência à restauração do momento constitucional, cujo sentido seria o de estabelecer normas gerais mais rígidas que restringissem a ação do governo, promovendo maior insulamento das pressões do jogo político e das mobilizações sociais

de natureza, ao fim e ao cabo, “expropriadoras dos proprietários”. Diz Buchanan (apud PERONI, op. cit., p. 31):

(...) os governos, como os mercados, só funcionam eficientemente se estão restritos por regras constitucionais, por leis e instituições que servem para manter dentro dos limites as diversas tendências naturais ao excesso.

Essa natureza perdulária dos governos no Estado social ou desenvolvimentista exigiria que o poder político ordinário, transitório fosse submetido a regras constitucionais que o impedissem de gastar mais do que arrecada, por exemplo. Não é casual que a *governance* à brasileira tenha transformado a disciplina fiscal em norma legal, através da adoção, em 2001, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

O pecado fundamental das instituições políticas, para a *Public Choice*, reside no fato de que a ação nessa esfera combina o que se chama de *rent seeking*, a apropriação privada do Estado para auferir vantagens particulares ou favorecer certos segmentos, com uma tendência a transferir riquezas dos proprietários para os não proprietários através da legislação ou dos programas sociais. Para os teóricos da “Escolha Pública”, se estaria aí violentando “o contrato social básico” e provocando o desequilíbrio fiscal, com as conhecidas conseqüências inflacionárias.

Tendo como pressuposto a naturalização do mercado como regulador essencial das relações sociais, a teoria de Buchanan advoga o controle das instituições democráticas por meio de normas constitucionais rígidas. Tal controle, dada a natureza volúvel das instituições ordinárias e transitórias, apenas seria factível por meio de instrumentos extra-institucionais e extraparlamentares, capazes de transmitir diretamente a regulação emanada do mercado. O corolário obrigatório desse princípio seria um contrato social onde todas as partes aceitassem os limites arbitrados pelo bom-senso do mercado ao governo e ao parlamento, sujeitos que são às demanda sociais que a luta política faz emergir.

Buchanan ataca, assim, as conquistas da democracia formal, não naquilo que elas têm justamente de formalidade, mas no que elas abrem de possibilidades de luta de classes voltada para gravar no estatuto legal as garantias e direitos dos trabalhadores. Qualquer que seja a forma assumida por esse novo contrato social, o Estado que emergiria dele seria um Estado totalitário, proibitivo da política e, por essa via, da luta de classes.

Se bem que a “reforma” do Estado dos anos de 1990 apontasse para um horizonte desregulamentador, transportado do mundo dos negócios para o a esfera do poder público, ao contrário da restauração regulatória de Buchanan, é notória a influência da *Public Choice* no pensamento “reformista”, sobretudo no que se refere à necessidade de expurgar da ordem política a própria política. Numa, o imperativo técnico, reconhecido por todos como necessário ao bem comum, proporciona a integração da sociedade civil, esterilizada em seu próprio conceito, na gestão e corresponsabilização pelos serviços públicos que saíam da esfera estatal; noutra, a vida política deveria ser expurgada em nome de normas gerais constitucionais respeitadas da ordem natural do mercado e que produziria uma instância política meramente gerencial, impermeável às demandas sociais e ao conflito de classe.

Numa forma abertamente autoritária, como na exposição da *Public Choice*, ou sob aparência participativa, é uma perspectiva totalitária que se projeta, de forte teor corporativista e que, de uma forma ou de outra, pretende fazer preponderar o mercado como instância suprema pela conjuração da política e da luta de classes.⁴⁸

Na mesma direção vai o pensamento da Mont Pèlerin Society, exposto em *Fundamentos da Liberdade* (HAYEK, 1983), obra de seu teórico mais conhecido, Friedrich Hayek. As teses do Banco Mundial que, como já observado, não tem preferência por nenhum regime político em particular, quanto a uma escolha baseada no “bem comum”, acima das disputas de classe expressas na luta política, estão ancoradas tanto na *Public Choice* quanto nesse teórico extemporâneo do liberalismo.

Também para Hayek, como para Buchanan, a esfera política é uma instância de expropriação dos produtores (proprietários) pelos setores improdutivos (não-proprietários), violentando as leis da concorrência estabelecidas pelo mercado. As liberdades democráticas (políticas) seriam, então, opostas à liberdade propriamente dita cuja expressão legítima é a livre iniciativa, enquanto os direitos sociais se opõe ao direito propriamente dito, o direito de propriedade.

Aqui, entretanto, Hayek se aproxima mais do desiderato da reforma do Estado contemporânea do que Buchanan, pois, se para este, se trata de impor um imperativo pelo aprisionamento da vida política por normas constitucionais inamovíveis, aquele pretende, na impossibilidade de suprimir as instituições políticas, esvaziá-las. Ambas,

⁴⁸ Essa identidade totalitária, que não é evidente, entre o corporativismo clássico e as ideologias participativas contemporâneas será objeto de análise no segundo e terceiro capítulos deste trabalho.

porém coincidem acerca da necessidade de atribuir-se um valor maior, de interesse da sociedade no seu conjunto em oposição às fragmentações que a vida política fomenta.

Para Hayek (Op. cit., p. 143), o liberalismo é, no limite, incompatível com a democracia, posto que o corolário estatal desta última, sob o peso da luta social, implica restrições às liberdades mercantis. Desse modo, um ambiente de restrição à liberdade política não seria incompatível com o liberalismo, ao passo que o liberalismo exige uma regulação da democracia, como diz sua célebre passagem:

uma democracia pode empunhar poderes totalitários (...) um governo autoritário pode atuar com base em princípios liberais. Liberalismo (...) é incompatível com democracia ilimitada (Idem, idem, p.143).⁴⁹

Em *O Caminho da Servidão*, Hayek (apud PERONI, op. cit., p. 28) indica como essa assertiva se concretiza, ao afirmar que quando a democracia avança rumo ao planejamento com vistas à distribuição de renda, corre o risco de tornar-se totalitária :

(...) o conflito entre o planejamento e a democracia surge, simplesmente, do fato de constituir esta um obstáculo à supressão da liberdade exigida pela direção da atividade econômica.

A essência da democracia, portanto, reside na liberdade de mercado, de forma que, se ela escapar a esse fundamento, degenera em restrição da liberdade. Inversamente, a supressão da democracia formal não é impedimento para que permaneça, em qualquer caso, a liberdade essencial do mercado.

É nesse sentido que apontam também as reflexões de Milton Friedman que igualmente vê inconvenientes na democracia parlamentar formal, visto que sua aplicação, “embora inevitável”, demandaria uma coesão social redobrada para a manutenção da estabilidade. Preferi-lo-ia que o balizamento das relações sociais fosse produto da pura ação do mercado, em detrimento de decisões políticas. Com efeito, ele nos diz:

O uso amplo do mercado reduz a tensão aplicada sobre a intrincada rede social por tornar desnecessária a conformidade (...) Quanto maior o âmbito de atividades cobertas pelo mercado, menor o número de questões para as quais serão necessárias decisões explicitamente políticas (FRIEDMAN, 1985, p. 30)

⁴⁹ A colaboração de intelectuais ligados ao pensamento da Mont Pèlerin Society ou da chamada Escola de Chicago, discípulos de Milton Friedman, na concepção e aplicação da Reforma do Estado chileno em plena vigência da ditadura de Pinochet confirma tragicamente esta assertiva.

Assim, como nas diretrizes do Banco Mundial, ou nas observações de Bresser Pereira sobre os avanços da descentralização e da participação na gestão contidas na Constituição brasileira de 1967, da Ditadura Militar, a *governance* não depende das formas assumidas pelo regime político.

Como se vê, a ideologia participativa, no contexto da *governance*, um das pedras de toque da reforma do Estado, na sua dimensão despolitizadora, associada à subjacência de um imperativo técnico voltado para o “interesse comum”, é aparentada dessas linhas teóricas conservadoras. O pressuposto comum é a esconjuração da política, numa perspectiva que reafirma a divisa “*there’s no alternative*” e que faz da esfera estatal mera executora de diretrizes imperativas que mal escondem a ditadura do capital mundializado.

Como veremos adiante, a “reforma” do Estado brasileiro, operada a partir dos anos de 1990, se pautará escrupulosamente pelas diretrizes para a segunda geração de reformas ditadas pelo Banco Mundial e explicitará em muitos de seus momentos a inspiração teórica em Buchanan e Hayek.

Postas estas questões, torna-se necessário uma caracterização da democracia participativa e, de maneira mais dinâmica, lançar um olhar sobre a passagem, do ponto de vista das necessidades de sobrevivência do sistema da propriedade privada dos meios de produção, da democracia representativa à democracia participativa como eixo que estrutura o Estado burguês. Como indicamos em passagens anteriores, essa discussão, está, na nossa apreciação, ligada a um ressurgimento de um totalitarismo de cariz corporativista.

Assim, os capítulos a seguir estão consagrados à discussão acerca das relações entre corporativismo e “participacionismo”, isto é, entre o corporativismo autoritário proveniente das ideologias clerical, positivista, fascista ou parafascista, e o corporativismo “participacionista” dos dias atuais.

A retomada da solução corporativista em face da crise fiscal do Estado burguês vai buscar suas bases nos cânones da filosofia tomista, em particular, no Princípio da Subsidiariedade, que se encontra teoricamente na base das concepções contra-reformistas que se impuseram na gestão do aparato estatal no último período histórico, por meio de governos de distintas colorações políticas. Nos capítulos que se seguem, nos dedicaremos a retomar histórico e teoricamente as noções de corporativismo e

subsidiariedade, e, em seguida, vislumbrar sua presença imanente nos processos de contra-reformas, em geral, do aparelho de Estado e da educação em particular.

Capítulo II

Corporativismo como fundamento da participação popular

Enquanto o operário assalariado é operário assalariado,
a sua sorte depende do capital.
É esta a tão enaltecida comunhão de interesses
do operário com o capitalista.
(Karl Marx, Trabalho Assalariado e Capital)

No capítulo anterior apresentamos as circunstâncias da crise capitalista que impôs, como um imperativo, a “Reforma” do Estado. Nela, localizamos o papel, no nosso ponto de vista, nuclear que ocupa a ideologia da participação popular, portadora de um discurso que leva diretamente à integração das organizações de classe à gestão do Estado, portanto, a um modelo corporativista de sociedade. Vimos também, de forma panorâmica os efeitos da contrarreforma levada a cabo em escala nacional na educação estadual no Ceará.

Ao final do Capítulo I, sustentamos que o que doravante designaremos pelo neologismo “participacionismo” reflete uma regressão política que visa a suprimir o reconhecimento da luta de classes, cuja manifestação se impôs inclusive na constituição da moderna nação burguesa. Situamos, assim, os mecanismos de participação popular e democratização da gestão pública, em especial a da educação, no marco de uma marcha ao totalitarismo que, no Brasil, guarda uma imensa identidade com a tradição política de nossas classes dominantes, de negação e interdição do dissenso (OLIVEIRA, 1997) que nos remete ao conceito de autocracia burguesa de que nos fala Fernandes (2006).

Pretendemos efetivar esta crítica do “participacionismo”, como dissemos ao final do Capítulo I, discutindo “as relações entre corporativismo e 'participacionismo', isto é, entre o corporativismo autoritário proveniente das ideologias clericais, positivistas, fascistas ou parafascistas, e o corporativismo participativo dos dias atuais.”

O plano deste segundo e do terceiro capítulos consiste numa retomada das bases conceituais de que se servem os apologistas do “participacionismo”, a partir de duas

categorias essenciais, o *corporativismo*, de que nos ocuparemos nesse capítulo e o *princípio da subsidiariedade*, cujo exame orientará o capítulo seguinte. Noções que, não se confundindo, são ambas provenientes do pensamento medieval e clerical, cavalos de batalha filosóficos da resistência do *Ancien Régime* ao advento da sociedade burguesa, mas também parte do arsenal desta mesma burguesia contra a existência independente do movimento operário.

Este esforço teórico visa a que se possa enfrentar a tarefa de realizar [1] um rastreamento da aparição destas noções no discurso “participacionista” contemporâneo, particularmente na fala dos representantes da denominada Terceira Via e dos dirigentes da esquerda brasileira alçados a postos governamentais nos últimos anos e [2] uma localização destas categorias do pensamento reacionário nos processos de pretensa reforma da educação, a partir dos anos de 1990.

Com isto estaremos preparados para enfrentarmos o fenômeno “participacionista”, devidamente preenchido de suas determinações estruturais e conjunturais, no âmbito dos principais documentos legislativos e normativos da educação cearense dos anos entre 1996 e 2008.

1. Corporativismo e subsidiariedade

No âmbito do discurso “participacionista”, ou de forma subjacente a ele, ressurgem noções cujas raízes remontam à doutrina codificada ainda na Idade Média, no século XIII, pelo dominicano Tomás de Aquino, tais como a de corporação (às vezes, na forma de “comunidade” ou de “poder local”) e a de subsidiariedade (CARDONI, 2008, p. 1).

Tais noções precisam ser retomadas e localizadas no âmbito das iniciativas de “reforma” do aparelho estatal da última década, que deram ênfase à gestão (o giro gestor referido acima), pois elas estão na base do modelo político que corresponde aos imperativos ditados pela crise capitalista e que exige a integração das organizações independentes do movimento operário no seio, como se explicitará à frente, de um “Estado integral”.

Na origem, "corporativismo" era a defesa das fechadas corporações de ofício da baixa Idade Média formadas pelos que exerciam um mesmo ofício. Mantendo a perspectiva original, distintiva de instituições que absorviam inexoravelmente o destino

de seus membros, submetidos a uma “razão” superior e perfeita da qual não podiam escapar, a palavra adquire novos significados, seja na resistência à instalação do novo regime oriundo da revolução burguesa, seja modernamente como designação de um regime político determinado.

No ressurgimento moderno do fenômeno corporativo, sua codificação como ideologia encontrará, como veremos mais tarde, um todo coerente na doutrina da Igreja Católica, especialmente, no último século, na chamada Doutrina Social da Igreja (DSI). A questão chave é a negação da luta de classes. Para a Igreja, não existem antagonismos de classe nas sociedades mas tão somente interesses funcionais que originam conflitos. Onde e como eles podem ser solucionados?

Cristanizando o pensamento aristotélico, o tomismo medieval, retomado pela DSI, parte do dogma segundo o qual cada membro da Igreja seria um átomo do corpo místico de Cristo, no qual inexoravelmente encontra seu sentido e seu destino. Transferindo esse dogma para a sociedade secular, a sociedade seria composta de comunidades relativamente autônomas, corpos intermédios, a cujo desiderato (bem comum) cada membro estaria originariamente ligado, da mesma forma que, correlatamente, cada comunidade faria parte de um mesmo "corpo" superior. Como se vê, um desenho social que estava relacionado com a ordem social feudal, calcada no fatalismo de uma longa cadeia de arrendamentos, mas que repousava finalmente nas costas do campesinato. Esta cadeia (os altermundialistas e “participacionistas”, em geral, são pródigos ao falar de organização “em rede”, numa terminologia claramente tributária da linguagem clerical), capaz de manter a um só tempo, a imobilidade e a coesão sociais, ao mesmo tempo em que radicava em autonomias, fazia de cada uma das suas partes um integrante de um “Estado total” ou “integral”, onde, suprimida a independência das classes, seriam suprimidos os conflitos sociais.

Toda essa construção ideológica pré-capitalista e, num sentido reacionário, anticapitalista, ressurgiu regularmente, como procuraremos mostrar, ao longo do desenvolvimento da sociedade burguesa, na incessante tentativa de subordinar os trabalhadores e suas organizações aos interesses dos patrões, mesmo ao custo dos próprios cânones do liberalismo e, portanto, da democracia política burguesa, configurando momentos de regressão política e social, cuja primeira vítima é sempre o proletariado.

Com efeito, foram o fascismo italiano e o nazismo alemão que mais longe

levaram a implantação dessa "comunidade de interesses", mesmo que, a certa altura, estas formas extremas de dominação de classe tenham, obviamente, abandonado qualquer veleidade "comunitária" para impor o integralismo estatal puramente pela força. No Brasil, a estrutura sindical imposta por Getúlio Vargas foi inteiramente copiada do fascismo italiano e dominou a vida sindical por décadas, vindo a ser deslocada - mas não totalmente abatida, como testemunham a vigência do imposto e da unicidade sindicais - com a fundação da CUT em 1983.

Não há como não enxergar no giro à gestão na administração pública (mas cujas raízes, como discutiremos adiante, estão na administração da empresa privada), o lugar privilegiado que ocupa a "despolitização" da gestão, em primeiro plano, das políticas sociais do Estado, em nome de um "bem comum" que transcenderia aos conflitos egoísticos. O instrumento dessa "despolitização" é o exercício de sua gestão, total ou parcialmente, pela sociedade civil, atraída ao âmbito de um "Estado integral", através do que se equalizariam os diferentes interesses de classe.

Trata-se, para nos referir a Oliveira (1997) de uma tentativa de negar a política, isto é, o dissenso de classe, por meio, já não de instrumentos policiais, mas da cogestão das políticas sociais de "interesse comum". O original deste corporativismo contemporâneo é o fato de que o "integralismo" que lhe é peculiar renega, no discurso, o Estado, e faz da gestão democrática a pedra de toque da "mercantilização", tanto em termos administrativos como econômicos, dos seus serviços sociais.

Outro elemento peculiar que esse tema, o "Estado integral", historicamente do âmbito do pensamento de direita, reaparece hoje como um tópico de setor considerável do pensamento de esquerda que vê no controle social sobre os serviços uma alternativa aos efeitos da globalização.

Aferrado ao tema da gestão democrática, ou da democracia participativa, o Fórum Social Mundial (FSM), por exemplo, incorporará a ideia de uma sociedade civil que transcende aos conflitos de classe. Ao definir a composição e o caráter de seu órgão condutor, o Conselho Internacional (CI), os altermundialistas⁵⁰ afirmam: "O CI não será uma instância de poder e nele não haverá mecanismos de disputa de representação nem de voto." Isto porque este organismo "deve contemplar em sua composição um equilíbrio em relação à diversidade regional e *de setores da sociedade*" (CONSELHO

⁵⁰ *Altermundialistes* é o neologismo francês que designa os ativistas identificados com os fóruns sociais. Provém da consigna "outro mundo é possível".

INTERNACIONAL DO FSM apud LEITE, op. cit., p. 82, grifo nosso). A negação da disputa, já antecipado pela interdição à participação dos partidos no evento, combina-se com a ideia de contemplar todas as partes. Cardoni (2008, p. 2) conclui:

É exatamente por isso que os "fóruns" se intitulam "espaços da sociedade civil". Não há distinção de classe. Trabalhadores ou patrões, todos são indistintamente participantes, membros de alguma "comunidade", que se associa a outras para obrar pelo "bem comum".

“Mas o que é o "bem comum"? Quem o determina?”, pergunta Cardoni (Idem, ibidem. p. 2). Aqui se introduz o "princípio da subsidiariedade". De origem comum à da noção de “corpo social”, a subsidiariedade se apresenta como conceito inseparável do corporativismo que se define pela ideia de que uma comunidade superior não deve interferir na "vida interna" de uma comunidade inferior. Deve deixar que essa comunidade inferior exerça suas "competências" no limite daquilo que ela é capaz de resolver, com o objetivo de "harmonizar" as relações e colocar o conjunto dessa comunidade inferior a serviço do que é principal, do essencial, do "bem comum", da comunhão dos interesses de todas as comunidades. A comunidade superior, então, se ocupa dos assuntos gerais que a inferior não é capaz de alcançar, subsidiando-a naquilo que está fora de sua competência.

Sem maiores esforços, podemos ver nessa noção todo o intenso labor ideológico de, para fazer passar a política de desresponsabilização das obrigações sociais, uma exigência seminal do saneamento fiscal do Estado, lançar mão de uma “valorização” da iniciativa local, do “controle social” sobre os serviços, sempre pressupondo um “bem comum”, que está além das capacidades dos corpos inferiores da sociedade e que deve, portanto, ser liminarmente aceito. Está aí resumido o conceito modernamente denominado "democracia participativa". Outrossim, o conceito de sociedade subsidiária se presta, por outro lado, à legitimação política e jurídica dos programas de concessão, terceirização e privatização, num âmbito que combina a subsidiariedade vertical, “empoderamento” da sociedade civil, e subsidiariedade horizontal, repasse da gestão dos serviços para a iniciativa privada.

Mas, hodiernamente, na ausência de Deus, e de sua expressão terrena, o rígido código de honra e convivência comunitária que regiam a sociedade feudal; hoje, quando “a degradante divisão do trabalho”, no dizer de Marx, opõe irremediavelmente os homens uns aos outros, que princípio subsidiário pode ordenar a prática do

compartilhamento da gestão dos serviços sociais do Estado, vale dizer, em nome de que lógica se exerce a democracia participativa, o “poder setorial” ou local?

Na ausência do “fatalismo social” medieval, e frente ao desprestígio do Estado central (desprestígio engendrado, por suas próprias razões, pelo capital) como portador do “bem público”, em nome, então, de que realidade inevitável se deveria alienar os direitos dos trabalhadores a uma organização independente, inscrita, apesar da burguesia, mas, de certa forma, como produto da natureza mesma da sociedade capitalista, no estatuto da democracia política? Em nome de que essa própria democracia deveria ser, por essa via, ela mesma suprimida?

A única resposta é a "globalização" como realidade universal e inevitável. A partir dela, tudo seria estruturado. Não havendo como evitá-la, se torna inevitável a reestruturação do aparelho de Estado, estabelecendo formas “democráticas” e “participativas” de empreendê-la, ou, no âmbito dos fóruns sociais, apresentar a participação popular como antídoto aos efeitos sociais deletérios da mundialização do capital, deixando intocado o sistema da propriedade privada.

O papel político e ideológico de primeira ordem da combinação entre corporativismo e subsidiariedade no engendramento da democracia participativa que anima a reforma gerencial do Estado justifica a recuperação histórica e teórica que buscamos empreender a seguir.

2. Corporativismo: da reação ao “individualismo revolucionário” à reação à luta de classes

2.1 O bastião corporativo contra a ordem burguesa

A sociedade burguesa, gestada nos estertores do mundo feudal, ao longo de pelo menos quatro séculos, se desenvolveu em oposição tanto econômica como política aos cânones do feudalismo. O mundo burguês, cujas forças produtivas entravam em contradição com o modo de produção e troca feudais, arrebentaria os limites destas formas de produção e troca no final do século XVIII, através de processos revolucionários que atingiriam toda a Europa e cujo epicentro foi a Grande Revolução Francesa de 1789.

A revolução burguesa sintetizaria a dissolução da sociedade feudal, ultrapassando suas formas de existência, liquidando as relações nela estabelecidas, superando e abolindo suas instituições e estabelecendo novas formas de convivência identificadas com a realidade do domínio hegemônico do capital. Marx e Engels vão caracterizar assim a emergência avassaladora do capitalismo:

A burguesia desempenhou na história um papel eminentemente revolucionário.

Onde quer que tenha conquistado o poder, a burguesia colocou aos pés as relações feudais, patriarcais e idílicas (...) A burguesia só pode existir com a condição de revolucionar incessante os instrumentos de produção, por conseguinte, as relações de produção, e, com isso, todas as relações sociais. A conservação inalterada do antigo modo de produção constituía, ao contrário, a primeira condição de existência das classes industriais anteriores (MARX; ENGELS, 2001, p. 16-17).

Com efeito, Eliard (2008, p. 13) enfatiza, tocando no aspecto central da existência da sociedade feudal e que, aqui, nos interessa particularmente:

El acenso de la burguesia en toda Europa se materializa desde el Renacimiento em el desarrollo de las actividades comerciales e industriales, la disolución de las sociedades agrarias, el desarrollo de las ciudades francas e la centralización de los Estados frente a los particularismos feudales. La comunidades, los gremios entran en contradicción con el desarrollo del capitalismo, que necessita de un mercado de trabajo libre, libertad de comercio y nuevas instituciones políticas que correspondan a todo eso.

Em outras palavras, o capitalismo, ao se estabelecer como modo de produção dominante, abole as instituições da sociedade orgânica, tipicamente feudal, baseada nos corpos sociais intermédios, as comunidades, as corporações de ofício, as sociedades agrárias. A organicidade da sociedade feudal era exatamente esse amálgama de autonomias e integração orgânica das unidades autônomas num corpo superior. Assim, os indivíduos estavam ligados entre si pelo destino inexorável e comum a todos eles consubstanciado no corpo intermédio de que era parte, assim como cada um desses corpos se articulavam em torno do “bem comum”, superior a eles e que lhes dava sentido.

Esta era uma sociedade cuja unidade radicava no que Durkheim, no fim do século XIX, vai chamar de “*solidariedade mecânica*”, fruto de uma divisão rudimentar do trabalho que se expressava numa indiferenciação entre os membros do mesmo corpo intermediário, ao mesmo tempo em que se sustentava na aceitação liminar da autoridade

superior, posto que todos, comunidades e indivíduos eram parte integrante (participavam) desta comunidade geral que a todos dava sentido.⁵¹

Ora, um tal gênero de ordem social, avessa à mobilidade, baseada num destino predeterminado que subordinava o indivíduo a sua comunidade ou corporação, era profundamente oposta às necessidades do capitalismo nascente. Ao regime de produção que emergia era necessário, ao contrário, a livre oferta e a livre compra de força de trabalho, a liquidação das antigas profissões e a abstração do trabalho em puro tempo de trabalho socialmente necessário, portanto, a desconfiguração das sociedades agrárias, comunidades e corporações.

Era preciso, ao mesmo tempo, um novo tipo de coesão social em vista da falência, no novo cenário, da “*solidariedade mecânica*”, para continuarmos usando o termo de Durkheim, em face da progressiva diferenciação provocada pela contínua e cada vez mais ampla divisão do trabalho social. Da autoridade, digamos, natural, comunitária, era preciso passar a uma autoridade promulgada pelos integrantes do “livre jogo” do mercado, de um governo predeterminado a um governo legitimado pelos membros da sociedade, da monarquia se deveria passar ao governo eleito. Ou seja, a autoridade capaz de assegurar a coesão, ou seja, um “bem comum” de novo tipo, deveria doravante ser produto de um contrato entre as partes em luta no seio da sociedade o que, por si só, corresponde ao reconhecimento da liberdade dos indivíduos em face dos grupos sociais que integram, que perdem, assim, o sentido de corpo comum de seus vários membros. Progressivamente, este reconhecimento da individualidade, no sentido de reconhecimento do desligamento do indivíduo de um corpo social pressuposto, terá que se elevar ao reconhecimento da luta de classes, na medida em que a exploração capitalista, como discutiremos adiante, vai elevar a união dos trabalhadores do patamar da corporação ao nível da organização sindical e partidária. Não é casual que, ao longo do século XX, a burguesia, em diversas circunstâncias diferentes, buscará, forçando a roda da história para trás, reconverter os sindicatos, e mesmo os partidos em instituições orgânicas, corpos sociais integrantes de um poder maior do qual participam e no qual encontram seu sentido e seu destino. Foi assim sob

⁵¹ Em Durkheim, ao conceito de *solidariedade mecânica* se opõe o de *solidariedade orgânica*, ativa, fundada num sentimento de complementaridade entre as várias instâncias em que a divisão moderna do trabalho divide os homens. Falar em solidariedade ativa, entretanto, não significa que os homens a exerçam de dentro para fora, mas no sentido de que se forma no trabalho parcelado, se erguendo para além da vontade e da consciência individual.

os regimes fascistas ou fasticizantes, e é assim sob os regimes que tentam estruturar a sociedade sob um critério “participativo”.

Ao individualismo necessário à concorrência no mercado, seja entre os capitalistas, seja entre os trabalhadores, correspondia o individualismo filosófico, o individualismo da Ilustração. Nesse sentido, o individualismo cumpre, no campo das idéias, um papel revolucionário de emancipação em face da submissão de cada um ao destino já estabelecido da comunidade ou corpo de que faz parte, de uma vida onde a esperança era desde já uma contradição em termos. Emancipação, no terreno mundano, frente aos poderes senhoriais e clericais predestinados.

Assim, a Ilustração será portadora de um individualismo revolucionário, uma vez que oposto às estruturas corporativas e integralistas de poder do Antigo Regime que ordenava os homens de uma vez por todas em diferentes e imóveis posições sociais, integrando-os todos, porém, sob a autoridade do “bem comum” representado pelo governo secular do senhor feudal e pelo governo eterno da autocracia papal, quase sempre indistintos. Para Eliard:

La afirmación de la autonomía de los individuos frente al cuerpo social, de la igualdad natural de todos los hombres (derecho natural), de la capacidad de autodeterminarse, de acceder al saber, venían a ser las condiciones necesarias de una sociedad nueva, y esta filosofía política choca frontalmente con los dogmas e el poder de la Iglesia católica, poder espiritual sobre las conciencias y poder temporal, puesto que la Iglesia es el primer terrateniente de Europa. Para preservar este poder había que mantener una estructura de la sociedad definida como un cuerpo social, una estructura orgánica, creada por un Dios dueño del mundo, una orden en que el individuo no tenía el derecho ni el poder de cambiar (idem, ibidem).

O Antigo Regime, portanto, repousava sobre a ideia de que a sociedade era orgânica. Uma sociedade em que os vários estamentos e camadas sociais, ordenadas e organizadas em seus próprios corpos sociais intermédios, gozando de autonomia naquilo em que pudessem realizar por si mesmos, eram parte de um organismo maior, presidido por um “bem” superior, mais perfeito, posto que completude das várias partes, todas incompletas em si mesmas. Poder-se-ia falar aqui de um tipo de “funcionalismo”⁵², uma vez que cada uma das partes do organismo total cumpria papéis designados como funções necessárias ao “bem comum”, não cabendo, assim, nenhuma

⁵² Ao expormos adiante o que consideramos uma visão social corporativista em Durkheim, veremos que a referência, na presente passagem, à sociedade orgânica como um tipo de “funcionalismo” não é fortuita.

aspiração a mudança ou a qualquer elevação para além da função que a totalidade já definira para determinada comunidade ou indivíduo.

Assim, a ideia de indivíduos livres e a filosofia política que, sob variados matizes, dela decorrerá se identificará com a autonomia em face do poder até então estabelecido e se chocará com ele. Estará, entretanto, em harmonia com o as necessidades de dissolução das corporações, com a liquidação das reservas de mercado de mão de obra e de mercadorias que elas detinham, de ruptura com a imobilidade social que impunham, enfim, esta filosofia política que partia da autodeterminação individual e da igualdade entre os homens viria a estar em harmonia com o regime democrático burguês que nascia.

A questão fulcral sobre que poder poderia assegurar, ao mesmo tempo, a liberdade individual e a coesão da sociedade estará na base dos variados matizes, mencionados acima, da filosofia política gestada nessa fase revolucionária da burguesia. Da solução absolutista de Hobbes até a perspectiva de um poder avesso tanto à submissão em face da autocracia religiosa como a uma soberania absoluta, exercida por um indivíduo ou por uma assembleia, defendida por Baruch Spinoza. Marx verá nesse tatear dos pensadores da época, interpretes de uma era que apenas nascia, o mérito de começarem “*a considerar o Estado de uma perspectiva humana e a expor suas leis naturais, não segundo a teologia, mas conforme a razão e a experiência*” (MARX apud ELIARD, op. cit., p. 18).⁵³

Entre os intérpretes da nascente sociedade burguesa, será Rousseau o primeiro a se dar conta da contradição entre a ideologia da igualdade entre os homens, pedra angular de uma construção política que afirmava a soberania popular (em oposição à desigualdade natural, que sujeitava os indivíduos a um lugar social fatalmente determinado), e a desigualdade real que observava na vida cotidiana. Mais do que isso, o filósofo de Genebra vai identificar a propriedade privada como fonte da desigualdade real entre os homens. Não o faz, entretanto, de forma retrógrada. Ao “homem corrompido pela sociedade” Rousseau não propõe uma volta à organicidade social. Ao contrário, partidário da proeminência do indivíduo livre sobre o destinado predestinado da vida comunitária, Rousseau vai realizar a crítica dos fundamentos defeituosos da sociedade que emergia. O filósofo buscará construir uma genealogia da desigualdade,

⁵³ Eliard (op. cit.) cita o editorial da *Reiniche Zeitung* (Gazeta Renana), de julho de 1842, de autoria de Marx. A tradução do espanhol é do autor do presente trabalho.

não para negar a independência do indivíduo frente aos poderes terrenos e religiosos, mas para afirmá-la efetivamente.

Essa genealogia se concretizou em sua obra *Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens* (ROUSSEAU, 1983). Com efeito, Rousseau, ao enunciar a “teoria do bom selvagem”, busca ressaltar que a depravação humana é fruto da própria ação humana e não resultado de sua suposta natureza maléfica. Nesse sentido, o autor abre a Segunda Parte do citado Discurso afirmando:

O verdadeiro fundador da sociedade civil foi o primeiro que, tendo cercado um terreno, lembrou-se de dizer *isto é meu* encontrou pessoa suficientemente simples para acreditá-lo. Quantos crimes, guerras, assassínios, misérias e horrores não poupariam ao gênero humano aquele que, arrancando as estacas ou enchendo o fosso, tivesse gritado aos seus semelhantes: “defendei-vos de ouvir este impostor; estareis perdidos se esquecerdes que os frutos são de todos e que a terra não é de ninguém” (ROUSSEAU, op. cit., p. 259).

Evidentemente, a crítica de Rousseau não é especificamente à propriedade privada capitalista, mas à propriedade privada em geral, posto que, no espírito e nos limites históricos da Ilustração, o que estava em jogo era o caráter universal do homem e não seu caráter histórico. Assim, Rousseau buscava uma genealogia da desigualdade em geral, da mesma forma que Hobbes, contra cujas ideias escreve o *Discurso Sobre a Origem e os Fundamentos da Desigualdade entre os Homens*, buscava no “estado de natureza” a personalidade humana definitiva, genérica. Em qualquer caso, e é isso que aqui nos interessa, o genebrino identifica o surgimento da sociedade especificamente humana, a sociedade civil, com o surgimento da propriedade privada. Ainda mais se considerarmos que, na continuidade da citação acima, o filósofo esclarece que talvez a negativa à ideia de propriedade que pouparia a humanidade de sofrimentos não fosse de fato possível pois esta ideia “não se formou repentinamente no espírito humano” (Idem, *ibidem*, p. 260), mas se produziu como função do progresso social e da acumulação de riqueza.

Mas Rousseau não vê na propriedade privada senão o instrumento da desigualdade. Para ele, a propriedade privada é um instrumento legal para imposição do regime de desigualdade. Isso significa que a desigualdade se produz socialmente, é obra humana e não natural como imaginava Hobbes. Para Rousseau, a instauração do Reino da Lei (o que hoje nossos parcos liberais chamam de Estado Democrático de Direito) não passa do invólucro da desigualdade real. Para ele, a instituição da igualdade diante

da lei é o momento em que a lei começa a funcionar como legitimadora de uma ordem ilegítima.

Rousseau não conheceu o estalido da Revolução Francesa, tampouco o desenvolvimento da ordem do capital, com a consolidação do trabalho assalariado e a constituição da classe operária, subjugada ao capital, mas, ao mesmo tempo, agente de uma alternativa à sociabilidade que a oprime. Por isso, dificilmente se poderia encontrar uma solução à contradição que ele mesmo enxerga entre a igualdade entre os indivíduos, que lhes permitiria uma existência autônoma, e a desigualdade produzida pela pedra angular da sociedade, a propriedade privada.

De alguma maneira, Rousseau, na obra *Do Contrato Social*⁵⁴, proporrá uma saída corporativa. Para ele, defendendo o caráter indivisível e inalienável da soberania que toma de Hobbes, só a concebe, ao contrário deste, como emanção de todo o povo, garantidor dos direitos sociais acima dos interesses de proprietários e não-proprietários. Ainda que o genebrino oponha a democracia, a soberania popular ao despotismo, atribuindo à ordem política, como primeira função, assegurar a liberdade, esta solução que não considera, e nem poderia considerar, a luta de classes como saída à aporia rousseauiana, pressupõe uma visão de sociedade como corpo, ao qual as várias camadas estariam presas por força de um contrato.

Claro que a menção ao contrato social, por si só, pressupõe o reconhecimento de interesses sociais contraditórios e em conflito, assim, do caráter inorgânico da sociedade. Portanto, não se pode identificar Rousseau diretamente com o corporativismo do Antigo Regime do qual ele, por outro lado, era inimigo social e intelectual.

Todavia, Rousseau, o mais progressista e visionário entre os intelectuais das Luzes, prisioneiro da própria circunstância histórica e social em que estava encerrado, se queda numa nova contradição, entre o pleno reconhecimento dos direitos do individualismo em face do organicismo e a solução organicista da condição de desigualdade da nascente sociedade capitalista.

Como vemos, se a Ilustração dá um gigantesco passo ao afirmar os direitos do indivíduo a um porvir não determinado previamente, provendo o surgimento do trabalho assalariado de uma correspondência que o legitimasse no campo das idéias,

⁵⁴ Cf. Rousseau, 1983, p. 43-48.

seus intelectuais, em primeiro lugar em função das circunstâncias históricas que os encerravam, não lograram apresentar uma resposta satisfatória aos problemas colocados pela nova ordem econômica, antes de tudo, a contradição entre a preservação da liberdade humana e a necessária subordinação a um corpo social comum a todas as classes. Contradição mais pungente uma vez que, na visão de Rousseau, era uma ordem cujo estatuto de igualdade guardava em seu fundamento uma situação de cabal desigualdade.

Uma resposta a esta questão não correspondia àquele momento histórico, pois esta solução, como a história mesma demonstrará depois, só poderia ser a superação do regime capitalista. As promessas da burguesia, de liberdade e igualdade só poderiam ser cumpridas na ultrapassagem da própria burguesia como classe dominante, e não na instituição de uma “comunidade de interesses” comuns, ela mesma avessa ao espírito competitivo do liberalismo econômico.

Ao contrário da interpretação dos pensadores da Ilustração, que, com os limites realçados acima, buscavam uma formulação política adequada à superação do Ancien Régime, os intelectuais identificados com o período de consolidação do capitalismo, já no século XIX, se opõem ao espírito das Luzes e ao “individualismo revolucionário” da Ilustração. Agora já não como reação feudal à sociedade burguesa, mas como reação burguesa à luta de classes.

Entre estes pensadores se encontram ainda partidários do Antigo Regime, que estigmatizavam a ideia do contrato social como signo da dissolução da unidade natural da sociedade, isto é, de sua unidade orgânica. Essa primeira classe de filósofos e pensadores restauracionistas identifica a organicidade diretamente com a vigência da ordem clerical. Seus representantes viam na sociedade orgânica a garantia de uma ordem “*trazada por Dios*” (Eliard, op. cit., p. 36). Em lugar do indivíduo de futuro incerto, vagando pela paisagem social da sociedade competitiva, a ordem anterior garantia um lugar predeterminado, de membro da família, do grêmio, da comunidade, no quadro da ordem divina.

Sob a Restauração⁵⁵, particularmente o pensamento católico encontrará forças para condenar a desaparecimento das corporações profissionais e das comunidades rurais, e

⁵⁵ O período da Restauração na França corresponde à quadra que sucedeu aos governos napoleônicos (1814-1830) que desaguou numa monarquia constitucional bastarda que reintroduziu o domínio formal das velhas casas nobiliárquicas dos Orleans e dos Bourbons. Tratou-se de um período contra-revolucionário no qual a burguesia recorreu às velhas formas de governo, anteriores a 1789, para

apontar suas armas contra o liberalismo econômico, visto como responsável pela desagregação da sociedade. Evidentemente, o argumento essencial do restauracionismo era a real miséria social a que os trabalhadores estavam submetidos sob o regime liberal.

De fato, na maré montante da Revolução Francesa, em março de 1791, o Decreto de Allard extinguiu formalmente um dos fundamentos essenciais do Ancien Régime, os grêmios ou corporações profissionais. Preventiva, a burguesia francesa editará, em 14 de junho do mesmo ano, a Lei Le Chapelier, que, completando o Decreto, interdita também a associação de trabalhadores em torno de seus interesses comuns (Idem, *ibidem*, p. 33-36).

Esse gênero de anticapitalistas, nostálgicos do Antigo Regime, foi identificado no *Manifesto Comunista* com o “socialismo feudal”⁵⁶ (MARX; ENGELS, *op. cit.*, p. 38), cuja “principal queixa contra a burguesia consiste justamente em dizer que esta assegura sob seu regime o desenvolvimento de uma classe que fará ir pelos ares toda a antiga ordem social”.

LOWY (1989, p. 49-50) caracteriza assim este corporativismo organicista:

[...] a visão ideológica conservadora, apanágio dos estamentos aristocráticos tradicionais, constrói o mito do Estado ou sociedade “orgânica”, autônoma e superior aos indivíduos. Assim, para os pensadores contrarrevolucionários franceses “a sociedade é anterior ao indivíduo e é a verdadeira criadora da civilização...Todos nós somos meras expressões particulares da **sociedade**, que é o pensamento de Deus” (Negritos no original).

O rápido desenvolvimento do capitalismo, fazendo “*ir pelos ares toda a antiga ordem social*”, ao mesmo tempo em que submete as massas trabalhadoras a uma nova opressão, só pode fazê-lo à condição de que estes trabalhadores sejam livres, tanto de seus instrumentos de trabalho, como emancipados para vender francamente sua força de trabalho. Isso significa, se não de imediato, pelo menos conforme se constitui objetiva e subjetivamente a classe operária, que a antiga força de coesão provida pela integração de todos ao seu corpo de origem, com o anátema que lhe correspondia, não podia ser mais o elemento moral de solda da nova sociedade.

consolidar o próprio poder. O resultado tardio da Restauração foi a revolução republicana de 1848-50, quando, assustada com o protagonismo das massas trabalhadoras, a burguesia terminou por entregar o poder nas mãos do aventureiro Luís Bonaparte (Cf. MARX, 1982).

⁵⁶ Mas também tem identidade com o “socialismo alemão” e com o “socialismo burguês”, ambos retratados no Manifesto Comunista.

A essa nova desordem social emersa tanto da liquidação da antiga ordem integralista, como dos conflitos entre as novas classes constituídas no quadro da produção capitalista, será a preocupação da nova elite intelectual que se constitui *pari passo* com o desenvolvimento da nova sociedade.

Todavia, os luminares do liberalismo econômico e político rapidamente recorrerão, guardadas as novas circunstâncias, ao passado em busca de soluções muito pouco liberais para deter o desenvolvimento da organização independente dos trabalhadores, e por essa via, se chocarão com os traços mais progressistas da filosofia política liberal, em particular com a ideia de soberania popular.

Face à exploração capitalista, manifestamente geradora de crescentes enfrentamentos, os primeiros cientistas sociais burgueses e pequeno-burgueses concentrarão seus esforços na descoberta de uma nova força de coesão capaz de dar organicidade às partes opostas que se levantavam do âmbito da própria produção.

O desenvolvimento da ciência e da técnica, a laicidade que vai marcar estas primeiras décadas pós-revolucionárias, relegaram à prateleira das relíquias tanto as explicações supersticiosas dos fenômenos naturais, quanto a autoridade religiosa como força moral disciplinadora da vida social. O novo organicismo deveria estar calcado na razão e na ciência positiva. Razão científica que deveria ser estendida ao entendimento da vida social, em oposição à especulação filosófica que predominara nesse campo entre os pensadores da Ilustração. Ao individualismo desagregador da época revolucionária se deveria opor um sistema racional calcado na ordem natural cognoscível por meio do método científico.

Auguste Comte será, talvez, o representante mais conhecido dessa corrente reacionária. Tanto socialistas utópicos, como Saint Simon (de quem Comte, aliás, foi discípulo e secretário⁵⁷), como socialistas pequeno-burgueses, como Proudhon, enunciaram igualmente fórmulas racionais capazes de gerir a sociedade por critérios objetivos, acima das paixões e interesses egoísticos de classe. Será, entretanto, Comte que oporá, de forma sistemática, à anárquica ideia de soberania popular, cujo advento pressupõe a disputa e o conflito, a ideia de uma recomposição do vínculo social entre patrões e operários sobre a base de um plano científico, portanto, isento da marca de classe e, por conseguinte, capaz de fazer desaparecer a luta de classes.

⁵⁷ Gianotti, 1991, p.VIII.

A revolução fora necessária, pensava Comte (...). A Revolução não ofereceu, porém, fundamentos para a reorganização da sociedade, por ter sido negativa e metafísica em seus pressupostos. A tarefa a ser cumprida deveria, portanto, ser a instauração do espírito positivo na reorganização das estruturas sociais e políticas (GIANOTTI, 1991, p. XIII).

Gianotti esclarece que, deste ponto de vista, Comte vai, em face do crescimento do proletariado e da multiplicação dos conflitos, predicar uma moralização dos capitalistas no quadro da racionalidade neutra, ao mesmo tempo em que recorrerá à organização social baseada na “ordem católica e feudal da idade média” (Idem, ibidem, p. XIII), ou seja, à estrutura social corporativa.

Mas que força moral seria capaz de assegurar essa recomposição orgânica do corpo social? Eliard (op. cit., p. 37) avança uma resposta:

[Comte] critica a la vez el liberalismo político y el comunismo de Babeuf. Les opone el solidarismo, una espécie de socialismo corporativo (...) La clave de bóveda de esse sistema (...) suponía un nuevo poder espiritual, la religión de la humanidad.

Assim, no marco desta nova força moral, e, em suas próprias palavras, superada a etapa de liquidação da ordem feudal, Comte considerava chegada a hora de abandonar a orientação desagregadora e adotar uma “direção orgânica”, base de uma nova ordem social (Idem, ibidem, p. 38). A direção orgânica pretendida por Comte se chocava tanto com o socialismo, isto é, com as tendências do proletariado a uma organização própria e separada da burguesia, como com o terreno político que abria à classe operária esta possibilidade, o da democracia política. Assim, Comte vai da pretensão de moralizar o capitalista ao apoio à dissolução do parlamento francês e ao golpe de estado de Luís Bonaparte, em 1850, medidas que lhe pareciam corresponder a uma perspectiva de um novo organicismo.

As tendências da burguesia, antes e depois da Grande Revolução, nos dizem da passagem desta classe da condição de sujeito revolucionário à situação de classe dominante, portanto conservadora e reacionária. Seu emblema, antes da Revolução é a Ilustração, com seu arsenal que inclui o direito natural, isto é, a noção da igualdade natural entre os homens, reivindicando, portanto, sua emancipação tanto do jugo da terra, como da comunidade a que estava predestinado na ordem do grande corpo social. Depois da revolução, a burguesia se mira justamente no mundo medieval para fazer cumprir o programa positivista da reconstrução do vínculo social rompido em seu

próprio movimento revolucionário. Como classe dominante, a burguesia será sobretudo “comtista”.

Assinalemos, nesse ponto, que o corporativismo tem, no momento em tela, um aspecto doutrinário. Sobre os elementos feudais (“socialismo feudal”) que o reivindicavam, Marx e Engels (op. cit., p. 38) vão observar que eles “não tinham como travar a luta política séria; só lhes restava a luta literária”.

A doutrina, entretanto, também seria assumida por um setor da burguesia, que *grosso modo* classificamos acima de “comtista”, que, pela boca de seus porta-vozes intelectuais, pretende se opor aos efeitos desumanos do modo de produção capitalista. Embora os fundadores do socialismo científicos exemplifiquem o “socialismo burguês” com o sistema de Proudhon, o “comtismo” se adequa perfeitamente à descrição que o autores do Manifesto Comunista fazem dessa vertente: “querem a sociedade atual, mas eliminando os elementos que a revolucionam e a dissolvem. Querem a burguesia sem o proletariado.”(Idem, ibidem, p. 44-45)

Uma outra corrente no quadro dessa mesma posição é aquela que assaca contra a luta política dos proletários, utilizando-se para tanto o argumento, tomado ao socialismo francês, de que apenas “uma transformação das condições de vida material e das relações econômicas [é] que poderia ser proveitosa para eles”. Mas, também esse gênero de socialismo só pode se manter como doutrina, como corrente literária, ou “uma simples figura de retórica” (Idem, ibidem, p. 45).

O que todos os gêneros de “socialismo” reacionário, de talhe clerical ou laico, que germinaram nos processos “que revolucionam e dissolvem” a sociedade burguesa, têm em comum é o horror a estes elementos “dissolventes” de que nos fala Marx, e o anseio de recompor o vínculo social num novo corporativismo.

A inexorável generalização da divisão social do trabalho empurra para pólos opostos capitalistas e trabalhadores. O vínculo social, cuja manutenção tanto atormentava Comte, estava definitivamente desfeito com a dissolução, desigual em cada país, mas inevitável, das instituições que permitiam sua manutenção, os corpos intermédios profissionais e comunitários, e a emergência da ordem liberal. A constituição do Estado-nação e de suas instituições reconhecia, mesmo contra a vontade da burguesia, a realidade da luta de classes, ao tempo em que, *pari passo*, com a generalização do trabalho abstrato, dissolviam os particularismo de ofício, de região e

de tradição. O Manifesto Comunista registra a agonia do integralismo feudal nas linhas dedicadas ao socialismo alemão:

Desse modo, apresentou-se ao verdadeiro socialismo⁵⁸ a tão desejada oportunidade de contrapor ao movimento político as reivindicações socialistas. Pode lançar os anátemas tradicionais contra o liberalismo, o regime representativo, a concorrência burguesa, a liberdade burguesa de imprensa, o direito burguês, a liberdade e a igualdade burguesa: pode pregar às massas que nada tinham a ganhar, mas, pelo contrário, tudo a perder nesse movimento burguês. O socialismo alemão esqueceu (...) que a crítica francesa (...) pressupunha a sociedade burguesa moderna com as condições materiais de existência que lhe corresponde e uma constituição política adequada – precisamente as coisas que, na Alemanha, se tratava ainda de conquistar (Idem, *ibidem*, p. 43)

A seguir, será a burguesia mesma que, sem abrir mão de ser burguesia, vai buscar regularmente enclausurar o proletariado em instituições corporativas, avessas ao seu próprio ideário liberal. Esse caminho, não raramente, conduzirá à ruptura da própria ordem institucional democrático-burguesa. A permanente incapacidade de enfrentar o proletariado no terreno da própria democracia burguesa levará os regimes políticos a recaírem periodicamente na solução bonapartista, em invólucro ditatorial ou não. O liberalismo, não raro, tem sido o coveiro da democracia política.

2.2 Da doutrina corporativa ao Estado Corporativista

A extensão da grande indústria, com a potencialização dos elementos que “revolucionam e dissolvem” o vínculo social na sociedade burguesa, a que corresponderá a extensão da organização independente da classe operária, obrigará a burguesia a passar da doutrina corporativa, própria dos pensadores crepusculares do Ancien Régime e dos primeiros reformadores sociais burgueses e pequeno-burgueses, à teoria política corporativista e, logo, à reivindicação de um Estado corporativo. De fato, LOWY (Op. cit., p. 50) indica que:

Esta teoria “organicista” da sociedade surge mais tarde sob a forma de analogia entre a vida social e o corpo humano em Comte, Spencer, na Encíclica “Rerum Novarum” e, finalmente, no fascismo, sempre como justificação do caráter “natural” da desigualdade social entre as classes, refletindo assim as novas concepções da burguesia conservadora já instalada no poder.

⁵⁸

Ou “socialismo alemão”.

Assim, de ideologia da reação clero-feudal, o “organicismo” voltará como base ideológica de uma teoria do Estado destinada à batalha política contra o socialismo na era da consolidação da grande indústria.

Com efeito, para Vieira (1981, p. 17),

Distinguem-se *corporativismo* e *Estado corporativo*, também conhecido como *corporativismo moderno* (...). Esta expressão [corporativismo] se caracteriza por sua generalidade, e é por essa razão que alguns autores (...) falam de “tradição histórico-cultural do corporativismo”, como se as condições sócio-políticas instaurassem sempre, de maneira mais ou menos semelhantes, seus fatos.

De fato, a evolução da doutrina corporativista, em geral, a uma teoria do Estado Corporativo indicará uma alteração fundamental nas condições de existência e no papel da burguesia, de progressivo para regressivo. Da mesma forma, uma teoria corporativa do Estado só será exequível na medida em que a burguesia tenha se separado plenamente das tradições revolucionárias de 1789, mas só achará um lugar no mundo dos regimes políticos quando a burguesia imperialista tiver que atacar de conjunto todo o arcabouço jurídico constituído a partir da derrocada revolucionária da aristocracia e do clero.

No que nos concerne, o renascimento dos postulados do Estado corporativo, na última quadra do século passado, traz determinações novas, mesmo que, por suas características, deva ter sua genealogia rastreada na tradição teórica do pensamento organicista e corporativista.

De modo geral, este movimento está fundado, como veremos, na tentativa de negar os mecanismos intrínsecos do regime do capital que produziram as classes fundamentais modernas e a oposição entre elas, em particular, a natureza mercantil da força de trabalho na sociedade capitalista, como se procurará demonstrar na breve exposição a seguir. Para que o leitor nos possa acompanhar, esclarece-se que explicaremos, ancorados em Marx, o mecanismo pelo qual o trabalho como mercadoria funda a dinâmica immanentemente contraditória da produção e da sociedade capitalista para, em seguida, seguir o processo pelo qual, negando tal pressuposto, o pensamento e a ordem política burguesa engendrarão o “Estado corporativista”, para voltarmos ao termo de Vieira.

Com efeito, em 1891, o Papa Leão XIII (apud GLUCKSTEIN, 2004, p. 51) editou a encíclica *Rerum Novarum*, base, até hoje da chamada “Doutrina Social da

Igreja” (Doravante, DSI). O coração desse texto radicava na afirmação de que a desigualdade social é da natureza mesma do homem: “o homem deve aceitar esta necessidade de sua natureza que torna impossível (...) a elevação de todos ao mesmo nível”. Mais adiante, se indica que tal aceitação decorre do fato de que “não pode haver capital sem trabalho, nem trabalho sem capital. A concórdia engendra a ordem e a beleza”.

O que a Igreja chama de harmonia é, nada mais nada menos, o fato de que o operário nada possui a não ser sua força de trabalho e que, no regime do capital, sua sorte está fatalmente ligada à prosperidade do capitalista, isto é, ao crescimento da força social que o domina (MARX, 1982). Ciente desse fato, o piedoso pontífice destina aos sindicatos a tarefa de prevenir as formas excessivas de exploração. Já temos aqui, então, tanto os pressupostos do corporativismo fascista como de seu “primo” contemporâneo, o neocorporativismo, expresso nas políticas de incorporação dos sindicatos operários à gestão da empresas e, de forma mais ampla, do Estado.

A base dessa concepção é a substituição da noção de força de trabalho como mercadoria por outra que se baseie no respeito abstrato à dignidade do trabalhador. Assim, em 1931, a encíclica *Quadragesimo Anno*, do Papa Pio XI⁵⁹, indica que o operário não poderia “reivindicar para si a totalidade do produto de seu trabalho”, ou seja, lutar para vender progressivamente mais caro a única mercadoria que lhe pertence porque precisamente o trabalho não é uma mercadoria, mas a contribuição que o trabalhador aporta à consecução do “bem comum”, ou seja, “de acordo com as necessidades da economia em geral” (apud GLUCKSTEIN, *op. cit.*, p. 53).

Não é um acaso histórico que estas posições abertamente corporativistas da Igreja floresçam no interregno histórico em que o capital foi empurrado pela sua própria crise à solução fascista. A Carta do Trabalho do regime de Vichy⁶⁰ prescrevia que “os trabalhadores querem primeiro sair do anonimato (...) *Não vender o seu trabalho como uma mercadoria* (...) ter com seus chefes uma relação de homem para homem” (Idem, *ibidem*, p. 54. Grifos nossos). A Carta não quer que os operários vendam sua força de trabalho como mercadoria, ou seja, numa relação antagônica com o capital, numa relação social de exploração. Quer que eles se relacionem com o capitalista “de homem

⁵⁹ O Papa de Hitler, conforme o título do livro de CORNWELL (2.000), por seu antisemitismo e sua benevolência em face dos regimes fascistas.

⁶⁰ Regime corporativista instaurado na França sob ocupação alemã (1941-1942) sob a chefia do Marechal Pétain.

para homem”, seres singulares, igualmente humanos e, por isso, capazes de colaborar entre si.

Franco⁶¹, enquanto promovia o esmagamento da República e, com ela, do movimento operário espanhol, em 1938, no “Fuero del Trabajo”, indicava: “sendo essencialmente pessoal e humano, o trabalho não poderia ser reduzido a uma mercadoria” (apud GLUCKSTEIN, idem, ibidem, p. 50-51).

Em 1961, João XXIII volta à carga. Ignorando qualquer critério objetivo para a fixação do valor da força de trabalho, o Papa indica que o valor justo do trabalho deve considerar “o aporte efetivo de cada um à produção” (apud GLUCKSTEIN, idem, ibidem, p. 54).

E a doutrina social da igreja informará também a Jean Yves Le Gallou, do partido da extrema direita francesa, Movimento Nacional Republicano⁶²: “nós dizemos que o trabalho não é uma mercadoria” (apud GLUCKSTEIN, idem, ibidem, p 54).

A Organização Internacional do Trabalho – OIT, fundada em 1919 no seio da Sociedade das Nações (depois integrada à ONU), a serviço do capital como fórum tripartite, e, como tal, tendo de reconhecer a existência da organização própria da classe operária, adotou a partir de 1944 a fórmula “o trabalho não é uma mercadoria”. Buscava, assim, dissolver a contradição entre as próprias componentes da organização tripartite na via da colaboração corporativista entre elas.

Contemporaneamente, a ideia de que a “educação não é mercadoria”, a “saúde não é mercadoria” tão presente na boca dos representantes da esquerda e, inclusive, da extrema esquerda, mormente dos componentes do Fórum Social Mundial, repercutem o velho lema clerical e fascista de que “o trabalho não é uma mercadoria”, visto que saúde e educação, sendo fatores incontornáveis da existência mesma do operário, são equivalentes do valor da mercadoria força de trabalho, cuja remuneração se troca por esses meios de subsistência e de manutenção dos trabalhadores como tais.

Evidentemente, quando o movimento operário e estudantil levanta o lema “a educação não é mercadoria”, entendemos que eles opõem à “mercantilização” o direito social conquistado no terreno da luta de classes. Entretanto, de fato, como na defesa da nacionalização das fábricas, por exemplo, o que se defende é a estatização da produção

⁶¹ Generalíssimo Francisco Franco, comandante militar e político da reação fascista contra a república durante a Revolução Espanhola (1936-1939). Tornou-se, a seguir, chefe da ditadura que governou a Espanha até os anos de 1970.

⁶² Uma cisão da Frente Nacional de Jean-Marie Le Pen.

das mercadorias, ou do serviço, como nesse caso, que é de fato um passo essencial na via da expropriação da propriedade privada, única medida de fato capaz de abrir a via de uma efetiva desmercantilização, mas que não é imediatamente a própria desmercantilização.

Partindo de Marx, examinemos brevemente como a doutrina corporativista se consubstancia na reivindicação de um Estado corporativo na base da negação do caráter mercantil do trabalho e, por essa via, da negação dos mecanismos da luta de classes que levam à constituição do trabalhador coletivo, isto é, à constituição do movimento operário.

Acompanhar esse trajeto teórico exige, por conseguinte e como anunciamos acima, nos limites de nossas pretensões nesse trabalho, dedicar algumas linhas para entender, na perspectiva de Marx, o lugar do trabalho *como mercadoria* no desenvolvimento dos mecanismos de exploração e, no pólo oposto, na formação do movimento operário.

Antes, porém, retomemos à “linha do tempo” na qual se desenvolve esta contradição entre a consolidação do Estado burguês e a propensão permanente da burguesia e de seus ideólogos à solução corporativista da luta de classes.

Para Marx, a Revolução Francesa marcava um ponto de ruptura que se, de um lado, sepultava a velha ordem nobiliárquico-clerical, de outro, lançava as bases para se ir além do regime social que dela nascia. Em outras palavras, a emancipação do servo, sua conversão em cidadão, no que tinha de formal, abria o horizonte da emancipação real, a perspectiva de constituição do movimento operário.

Nos anos de 1840, Marx e Engels, como se sabe, travaram uma batalha teórica contra a crítica idealista professada pelos seus anteriores companheiros de idéias, os “Jovens Hegelianos”. Um aspecto importante dessa luta teórica se dá em torno do balanço da Revolução Francesa. Na correnteza da cada vez maior hostilidade da burguesia em relação aos acontecimentos de 1789, Bruno Bauer desdenhará a Revolução Francesa, tanto relegando-a à condição de fenômeno oitocentista, encerrado no passado, como se afastando das idéias mesmas de que era portadora: “mas as idéias mesmas que a revolução Francesa havia trazido à baila não conduziram além do estado de coisas que ela pretendia superar através da violência” (BAUER apud MARX; ENGELS, 2003, p. 137).

Marx compreenderá que a Revolução Francesa, realizada sob a égide da bandeira tricolor da democracia liberal, estabelecia, todavia, os fundamentos materiais e jurídicos da existência autônoma da classe operária. Mais do que isso, síntese do profundo movimento de transformação social que percorria já vários séculos, a Revolução afirmava historicamente a dissociação entre o capitalista e o operário, isto é, quebrava o vínculo entre as classes, o corpo social típico da coesão medieval. Se a passagem à ordem liberal não efetiva ela mesma a emancipação humana, criava as condições sociais para que se pudesse ir além desta ordem. Com efeito, Marx afirmará contra Bauer:

O movimento revolucionário iniciado em 1789 iniciado no *Cercle Social*, que no centro de sua trajetória tinha a Le Clerc e Roux, como seus principais representantes, até que, no fim, sucumbiu por um momento através da conspiração de Babeuf, havia trazido à baila a ideia comunista (...) Essa ideia, conseqüentemente elaborada e desenvolvida, é a ideia da *nova ordem universal das coisas* (MARX; ENGELS, 2003, p. 138. Grifos no original.)

Assim, Marx não dissociava, no movimento histórico, a eclosão da Revolução de 1789 da ulterior marcha das transformações sociais. Sua concepção é de um desenvolvimento permanente, no qual a ruptura das instituições corporativas, vale dizer, do laço social que ligava as classes no contexto do *Ancien Régime* se estendia, em termos necessariamente contraditórios, tanto ao advento das condições para a exploração capitalista, como ao surgimento do quadro político no qual se desenvolveria a nova classe revolucionária.

Assim, longe das concepções idealistas de Bauer, Marx considerará a necessidade de estender a Revolução até os seus limites. Com efeito, Eliard (op. cit., p. 40), retomando os acontecimentos do tumultuoso período da Monarquia constitucional francesa, entre 1830 e 1848, observa: “(...) tras la revolución de 1830, los obreros apoyan a una burguesia republicana que lucha por la democracia, por el sufragio universal y por la instrucción pública.”

Quase duas décadas de um equilíbrio precário, em que a burguesia precisa conviver com um quadro jurídico, em parte, estranho a seus interesses materiais, levará a nova irrupção revolucionária em 1848. Aqui, se, em fevereiro de 1848, a burguesia, aliada aos operários, põe finalmente termo à monarquia, em junho seus interesses próprios de classe, a supressão das Oficinas Estatais, empurram o proletariado à

atividade política independente, abrindo a via específica do movimento operário (Idem, ibidem, p. 40).

Marx analisará este acontecimento, tirando dele a seguinte conclusão:

Ao ditar a República ao Governo provisório, e, por meio de o Governo provisório, a toda a França, o proletariado passou imediatamente ao primeiro plano como partido autônomo, mas, ao mesmo tempo, desafiou contra si toda a França burguesa. *O que ele conquistou foi o terreno para a luta pela sua emancipação revolucionária, de modo nenhum essa mesma emancipação* (MARX, 1982, p. 216. Grifos nossos.)

A batalha pela democracia tem, desta perspectiva, o valor de momento na totalidade do combate pela emancipação. Momento incompatível com o retorno às antigas formas sociais orgânicas que, nessa mesma época, eram recolocadas teoricamente por Comte e pelos reformadores de sua época.

Para Marx, ao contrário, a consolidação da emancipação formal consagrada na forma do sufrágio e da soberania popular se ligava ininterruptamente, como terreno de luta, à constituição do movimento operário, instrumento da emancipação efetiva⁶³.

O que ressalta, no caso dos acontecimentos analisados por Marx em *As Lutas de Classe em França de 1848 a 1850*, é que, na via da luta emancipatória, apenas o proletariado pode testar até o fim os limites da democracia política. No terreno político, a burguesia entregará, a seguir (1850), o governo ao novo Bonaparte, estabelecendo um regime de perfil totalitário, ao passo que, no plano doutrinário, apelará ao corporativismo positivista.

Lembramos ainda desta vez, porém, que, se a burguesia não pode ser conseqüente quanto à democracia política, o regime capitalista de produção e distribuição, todavia, dissolveu por sua própria natureza o vínculo, a imobilidade e, assim, os meios de coesão social que caracterizaram o feudalismo e os regimes absolutistas que marcaram seu ocaso.

Desse ponto de vista, o regular apelo à ordem corporativa da sociedade se choca com os mecanismos produtores das classes modernas e da luta entre elas, mecanismos intrínsecos ao modo de produção capitalista. Por isso, regular essa sociedade por meios corporativistas, dado sua natureza intrinsecamente dissolvente do vínculo organicista,

resultou historicamente numa regressão social de tipo bonapartista e/ou totalitário, ainda que sob formas bastante distintas.

Vejam os agora, do ponto de vista econômico, como Marx descreve os mecanismos que produzem essa sociedade avessa à “comunidade de interesses”. Como, conforme enunciamos acima, o reconhecimento do trabalho como uma mercadoria é decisivo nesses mecanismos?

Em primeiro lugar, a ordem que surge da insolvência do mundo feudal está fundada na superação do trabalho servil pelo trabalho assalariado, forma específica do trabalho sob o capitalismo.

Em *Trabalho assalariado e capital*, Marx (1982, p. 153) define salário como sendo “a soma em dinheiro que o capitalista paga por um determinado tempo de trabalho ou pela prestação de determinado trabalho”. A formulação “por um determinado tempo de trabalho” indica já que o capitalista não compra o trabalho em si, mas o trabalho realizado num espaço limitado de tempo. Marx esclarece logo a seguir, com efeito, que o capitalista compra a força de trabalho ao dia, à semana, ao mês (Idem, ibidem, p. 153).

Mas como se mede o valor da força de trabalho? Marx esclarece:

O capitalista compra essa força de trabalho (...) E depois de a ter comprado, utiliza-a fazendo trabalhar os operários pelo tempo estipulado. Com essa mesma quantia que o capitalista lhes comprou a força de trabalho, os dois marcos, por exemplo, poderia ele ter comprado duas libras de açúcar. Os dois marcos com que comprou doses de utilização da força de trabalho são o preço do trabalho de doze horas de trabalho. A força de trabalho é portanto uma mercadoria, nem mais nem menos como o açúcar. A primeira mede-se com o relógio, a segunda com a balança. (Idem, ibidem, p. 154)

A força de trabalho, portanto, é uma mercadoria cujo valor se equipara ao de qualquer outra mercadoria. Isso permite ao operário, numa determinada proporção, trocar por outras mercadorias o equivalente em dinheiro ao valor de sua força de trabalho utilizada por certo tempo. A proporção em que se troca dinheiro do salário por víveres, por exemplo, indica que o critério pelo qual se mede o valor do salário e o valor dos víveres é comum aos dois. Qual é esse critério?

Diz Marx (Idem, ibidem, p. 159-160):

⁶³ Essa concepção, já enunciada em “*A Questão Judaica*”, e a qual Marx retornará na “*Mensagem da Direção Central à Liga dos Comunistas*” será retomada, nas condições da fase imperialista do capitalismo, por Leon Trotsky, em sua teoria da revolução permanente.

A determinação do preço pelo custo de produção é igual à determinação do preço pelo tempo de trabalho exigido para a produção de uma mercadoria (...) Ora, as mesmas leis gerais que regulam os custos das mercadorias em geral regulam naturalmente também *o salário, o preço da mercadoria* (...) As oscilações dos preços das mercadorias em geral correspondem à oscilação dos salários. *Mas dentro dessas oscilações o preço do trabalho será determinado pelo custo de produção, pelo tempo de trabalho exigido para produzir esta mercadoria, a força de trabalho* (...) Ora, *quais são os custos de produção da força de trabalho? São os custos exigidos para manter o operário como operário e para fazer dele um operário* (Itálicos no original).

A força de trabalho, então, se mede pelo *quantum* de trabalho nela contido para a sua produção, como qualquer outra mercadoria. Note-se, entretanto, que os custos de produção desta mercadoria força de trabalho são aqueles necessários não só para manter o trabalhador, mas para “produzi-lo” como tal. Isto porque, embora o trabalhador venda sua força de trabalho por certo tempo, ela é corporal e mentalmente inseparável dele. Assim, a possibilidade de usufruto provisório da força de trabalho é inseparável da existência de seu portador e de sua formação para exercer uma função na produção de mercadorias.

Este fato, de grande importância no que diz respeito ao autorreconhecimento do trabalhador como classe, não altera a realidade de que a força de trabalho tem seu valor e seu preço fixado pelo seu custo de produção, logo, pelo tempo de trabalho necessário à sua produção e manutenção.

Esta troca não resulta em equivalência, como Marx já esclarece em *Trabalho assalariado e capital*, pois:

O operário recebe meios de subsistência em troca da sua força de trabalho, mas o capitalista (...) recebe trabalho, a atividade produtiva do operário, a força criadora por meio da qual o operário não só substitui o que consome como dá ao *trabalho acumulado um valor superior ao que anteriormente possuía* (Idem, *ibidem*, p. 163. Itálicos no original).

O mecanismo pelo qual o trabalho acumulado é imbuído de novo valor pelo consumo de trabalho vivo será o tema primordial de *O Capital*, no qual Marx tanto dá seguimento a sua análise já presente em seu pensamento de juventude como supera o que havia nele de puramente lógico e especulativo.

Apenas nesse marco estabelecido por Marx, partindo do próprio universo conceitual da economia política (a determinação do preço pelo custo de produção) é que

se poderia considerar a afirmação clerical, de viés corporativista, de que “não pode haver capital sem trabalho, nem trabalho sem capital”. Na verdade, apontar identidade de interesses entre capital e trabalho é dizer que eles são faces contraditórias de uma mesma relação de produção.

Enquanto o operário assalariado é operário assalariado, a sua sorte depende do capital. *É esta a tão enaltecida comunhão de interesses do operário com o capitalista.* (Idem, *ibidem*, p. 165. Os grifos são nossos).

Retomemos: a força de trabalho não é mais do que uma mercadoria. Como tal é vendida no mercado pelo valor de seus custos de produção. O valor dos custos de produção é determinado pela quantidade de trabalho empregado na produção da mercadoria força de trabalho. A mercadoria força de trabalho, todavia, não pode ser usufruída pelo comprador senão pelo seu consumo na produção, consumo de músculos e nervos do trabalhador vivo que, por sua vez, deve estar apto a exercer o trabalho tanto intelectual como fisicamente. Para além disto, deve ainda estar em condições de reproduzir a força de trabalho através da procriação.

Os custos para garantir estas condições *sine qua non* da existência do trabalhador variam conforme o desenvolvimento das forças produtivas, o grau de civilização de um país, o que inclui os hábitos mais ou menos modestos da classe operária, etc. Ora, os hábitos da classe operária, a menor ou maior largueza de suas aspirações e, certamente, o maior ou menor grau de civilização de um país são fatores que estão ligados à vitalidade da luta de classes, ao grau de organização da classe, à combatividade de suas organizações e à magnitude dos combates travados, ou seja, pressupõe a constituição e desenvolvimento do movimento operário.

Marx segue indicando as condições para o contínuo aparecimento da força de trabalho no mercado. Em *Trabalho assalariado e capital*, o autor se perguntava porque o operário venderia sua mercadoria força de trabalho. “*Para viver*” (op. cit., 1982, p.154), ele responde. Em *O Capital*, o autor insiste sobre esse ponto: para que o capitalista possa comprar força de trabalho, é necessário que o portador de tal mercadoria esteja expropriado dos instrumentos de produção, condenado a vender, não os produtos em que seu trabalho está objetivado, mas sua força de trabalho.

O processo de exploração, portanto, pressupõe as condições de expropriação dos meios de produção do trabalhador e sua concentração nas mãos dos capitalistas, o que

foi permitido pela extensão da grande indústria, do trabalho social e do aprofundamento da divisão social do trabalho, generalizada de tal forma que se tornou um obstáculo a que cada ser humano produza os objetos necessários a sua própria vida. Com efeito, Marx (1996, p. 287) afirma:

Para transformar dinheiro em capital, o possuidor do dinheiro precisa encontrar (...) o trabalhador livre no mercado de mercadorias, livre num duplo sentido de que ele dispõe como pessoa livre, de sua força de trabalho como sua mercadoria, e de que ele (...) não tem outras mercadorias para vender, solto e solteiro, livre de todas as coisas necessárias à realização de sua força de trabalho.

Esse é o contexto no qual o trabalho humano se converte em meio de vida, embotado em sua dimensão de manifestação de si-mesmo do homem⁶⁴. Meio de vida que se viabiliza pela possibilidade de vender a mercadoria força de trabalho o que, sublinhemos, denota a existência de uma sociedade cujo vínculo comunitarista se rompeu, liberando seus membros seja para a venda de sua mão-de-obra no mercado, seja para constituir os meios organizativos de luta pela valorização da força de trabalho.

Radica na sua natureza mercantil a capacidade da força de trabalho de gerar valor acima de seu próprio valor de troca. A produção de mais-valia é apenas a produção de valor em quantidade que supera o ponto em que coincide com o próprio valor da força de trabalho. Se o processo de trabalho se detivesse no ponto em que o valor adiantado da força de trabalho se substitui por novo valor equivalente, teríamos produção de valor. Ao transcender este ponto, estamos diante de mais-valia.

Agora observemos o que diz Marx:

A jornada de trabalho não é (...) constante, mas (...) variável. É verdade que uma de suas partes é determinada pelo tempo de trabalho exigido para a (...) reprodução (...) do trabalhador, mas sua grandeza total muda com o cumprimento ou a duração do mais trabalho. A jornada de trabalho é, portanto, determinável, mas em si e para-si, é indeterminada (Idem, ibidem, p. 348).

Ou seja, portadora de uma determinação “histórica e moral”, a jornada de trabalho é objeto de disputa, de luta entre trabalhadores e capitalistas. É útil observar, nesse ponto, uma contradição central do sistema do capital: na mesma medida em que

⁶⁴ Já em 1844, nos *Manuscritos Econômicos e Filosóficos*, Marx afirmava: “Assim o trabalho não é voluntário (...) Não constitui a satisfação de uma necessidade, mas um meio de satisfazer outras necessidades (...) Assim, chega-se à conclusão de que o homem (o trabalhador) só se sente livremente

os meios de produção alcançam um estágio em que o trabalhador pode reproduzir o valor dos meios de sua subsistência cada vez em menos tempo, este fato não serve para que ele possa tomar para si e usufruir como bem quiser o tempo restante. Ao contrário, esse é um fator de prolongamento da jornada de trabalho posto que a inclinação necessária do capital é a produção cada vez maior de valor, ou seja, a inclinação a absorver quantidades cada vez maiores de trabalho vivo, de mais-trabalho.

Agora, no marco do sistema capitalista, que pode o trabalhador fazer senão travar uma luta permanente contra o capitalista em oposição a esta inclinação ao progressivo crescimento da exploração? Trata-se de um embate entre o vendedor e o comprador da mercadoria força de trabalho. Enquanto o capitalista luta para manter a jornada de trabalho em limites absolutamente elásticos, o operário luta por sua vez para que a jornada seja, no limite, reduzida ao período necessário à reposição do valor equivalente a sua manutenção. Veja-se que, dentro do campo de visão de cada parte, ambas se ancoram na lei das trocas mercantis.

Ocorre aqui, portanto, uma antinomia, direito contra direito, ambas apoiadas na lei do intercâmbio de mercadorias. *Entre direitos iguais decide a força (...) a regulamentação da jornada de trabalho apresenta-se na história da produção capitalista como uma luta ao redor dos limites da jornada de trabalho – uma luta entre o capitalista coletivo, isto é, a classe dos capitalistas, e o trabalhador coletivo, ou a classe dos trabalhadores.* (Idem, ibidem, p.349. Grifos nossos.)

“Entre direitos iguais decide a força”. Assim Marx coloca, tomando em conta o real em sua totalidade dialética, substrato material e face abstrata, o mecanismo da luta de classes. Pois, em última instância, o que o trabalhador exige, apenas apoiado na “lei do intercâmbio das mercadorias”, é a eliminação do essencial do sistema capitalista, a saber, o dispositivo pelo qual a força de trabalho como mercadoria se torna fator da produção de mais-valor. O direito do trabalhador de ver o trabalho que aliena na produção voltar a suas mãos no *quantum* exato do valor que nela deixou, ainda que perfeitamente de acordo com a regra da troca de valores equivalentes, não pode se coadunar com a propriedade privada dos meios de produção.

Mas Marx vai além. É a luta em torno disso que constitui “o capitalista coletivo, isto é, a classe dos capitalistas, e o trabalhador coletivo, ou a classe dos trabalhadores”,

ativo nas suas funções animais (...) enquanto nas funções humanas se vê reduzido a animal. O elemento animal torna-se humano, e o humano, animal”. (Cf. MARX, 2001, p. 114-115).

ou seja, que a sociedade capitalista dissolve, em sua lógica imanente, o vínculo social e torna extemporâneo em sua essencialidade o corporativismo como organização social.

Ora, mas se a lei das trocas mercantis se funda no intercâmbio baseado num padrão geral de determinação do valor, o tempo de trabalho socialmente necessário, seu valor só pode se manifestar efetivamente no confronto com outros valores, em primeiro lugar, com o valor dos meios necessários à sobrevivência do trabalhador. A extensão da jornada combina inexoravelmente a elevação da produtividade e a degradação dos meios necessários à existência do operário como operário. Na sociedade capitalista a força de trabalho é a única coisa que o trabalhador dispõe para vender e seguir existindo. Isso coloca os dois extremos sociais de nossa equação em confronto permanente, numa luta literalmente de vida ou morte.

São estes os interesses comuns de todos os trabalhadores, o fundamento material de sua unificação em classe. Para os trabalhadores esta unidade

se materializa na construção de organizações operárias independentes, e na conquista das instituições operárias independentes e de direitos coletivos (GLUCKSTEIN, op. cit., p. 45).

A emergência na história desses interesses comuns a todos os capitalistas, de uma parte, e a todos os trabalhadores, no extremo oposto, é objetiva e se manifesta na luta permanente entre o direito do patrão de ter como marco da jornada tão somente os limites físicos e mentais extremos do trabalhador (limite que pode ser ampliado indefinidamente a cada “revolução” nos métodos e nos meios de trabalho) e o direito do trabalhador de afirmar “seu direito de vendedor quando quer limitar a jornada de trabalho a determinada grandeza normal” (Marx, op. cit., p. 349).

Esse impasse, considerada a antinomia detectada por Marx, só pode ser resolvido pela força, pelo enfrentamento das classes que transcendem de sua existência em-si à sua existência para-si.

O valor da força de trabalho, ao contrário do que ocorre nas mercadorias inanimadas, é distintivamente um dado “histórico e moral”. Este valor é, assim, “regulado” pela luta de classes, pela disputa em torno do salário, pelas garantias e regulamentos, pelos direitos, pelos serviços públicos que entram na manutenção física e mental do trabalhador e, inclusive, pelo direito a ter e a manter a livre organização. É a

disputa fundadora do autorreconhecimento da classe operária que decorre immanentemente da produção e da circulação capitalistas.

Em conclusão, a “comunidade de interesses” entre capitalista e operário só pode ser estabelecida à condição de que, não sendo a força de trabalho uma mercadoria, desapareça a batalha entre eles em torno do valor dessa força de trabalho, isto é, em torno da menor ou maior diferença entre o aporte de capital adiantado (trabalho morto) e a magnitude do capital obtido através da realização do lucro na venda das mercadorias. Vale dizer, à condição de que o operário capitule sem luta ao patrão.

Isso implicaria a regressão dos sindicatos operários à condição de parte integrante de um corpo intermediário entre o Estado e a sociedade civil definido por interesses econômicos comuns com os patrões, uma regulação da produção e do consumo determinada pela conciliação de interesses entre as partes, o que não poderia ser assegurado, frente às forças centrípetas do mercado e da luta de classes, senão por uma volta da democracia política (quer dizer, ao regime de relativa liberdade de organização dos trabalhadores que lhes permita ingressar no teatro das lutas sociais) em direção a um Estado totalitário.

A sobrevivência do regime da propriedade privada dos grandes meios de produção levou sistematicamente ao assalto contra as organizações operárias por intermédio de instrumentos corporativos, e isso não apenas nas formas extremas de dominação, como os regimes fascistas. Tal sobrevivência implicou, ao longo do último século, regressão política e social, na tentativa de destituir o proletariado “do terreno para a luta pela sua emancipação revolucionária”.

Sendo assim, a passagem do corporativismo, de doutrina mais ou menos extemporânea no quadro da divisão do trabalho capitalista e da cisão que ela introduz na sociedade, ao modelo de Estado corporativista se tornou uma das vertentes mais importantes da política burguesa na virada do século XIX para o século XX, reaparecendo nesse início do século XXI sob a forma da democracia participativa, associada, como veremos à ideia de subsidiariedade.

Repassemos, assim, embora sumariamente, o percurso do corporativismo no século XX, de ideologia extemporânea mais ou menos inóqua a programa teórico e político da burguesia no contexto de tensão extrema da luta de classes na época imperialista, “era das guerras e das revoluções”, na célebre definição de Lênin.

2.3 Durkheim e o Estado corporativista contra o socialismo

Ao contrário de Rousseau, filósofo e pedagogo identificado com a dissolução da sociedade nobiliárquica, portanto marcado fortemente por um sentido desagregador desta sociedade e do Antigo Regime, desagregação necessária à gênese da sociedade burguesa, Durkheim é um pensador da agregação, da consolidação da república burguesa.

Pensador da república burguesa num momento em que a emersão do movimento operário, dos sindicatos e partidos de classe, da decomposição da unidade religiosa e filosófica eram sinais das terríveis contradições que embasavam e ao mesmo tempo ameaçavam a manutenção desta sociedade, Durkheim pontifica como antípoda teórico de Marx, mas, neste caso, também da Ilustração.

Esta sociedade, na França, em particular, se identificava objetivamente com o regime da III República, erigida sobre os escombros da Comuna de Paris, de 1871 como um seguro contra a revolução social e, por isso, fortemente marcada por traços autoritários. No intento de restaurar a coesão social que a sociedade burguesa em crise não mais proporcionará, a teoria de Durkheim não escapará de um tom autoritário, como reflexo do que Fougeyrolas (1995, p. 41) chamará de “uma busca patética e positivista de uma consciência coletiva que (...) já não pode ter por base senão a ciência”.

Na verdade, Durkheim estava confrontado com o fato de que a fragmentação da sociedade burguesa de seu tempo fez caducar os ensinamentos morais baseados na religião e na filosofia. Por isso, retomando em novas condições os pressupostos de Comte, buscava uma explicação da vida moral num terreno tão objetivo quanto o dos estudos da natureza. Vendo a sociedade como passível de um exame, não só lógico-especulativo, mas científico, Durkheim vai procurar o objeto de estudo desta ciência sociológica: o fato social (Idem, ibidem, p. 42).

Um dos traços marcantes da concepção de fato social em Durkheim é que o homem, ou como diz Marx com mais precisão, o ser social não parece sujeito do fato social. Durkheim de algum modo separa radicalmente o social do individual, ainda que este, a seu ver, se produza sempre em função daquele. Aqui transparece uma oposição a Marx, que parte justamente da tensão entre a determinação histórica dos homens e o fato de que estes mesmos homens são sujeitos desta determinação (MARX; ENGELS, 2007, P. 27).

Com efeito, se Marx (2001, P. 113), nos *Manuscritos Econômicos e Filosóficos* de 1844, diz que “o individual é o social”, Durkheim, que precisava enfrentar o psicologismo individualista para dar conta da coesão social em tempos de intensa fragmentação e conflito, apelava a uma objetividade absoluta da determinação social, cuja unidade essencial era o fato social.

O corolário destes atributos do fato social só pode ser então o célebre enunciado do método durkheimiano: “considerar os fatos sociais como coisas”, ou como ele mesmo diz, “os fatos sociais são coisas a mesmo título das coisas materiais, mesmo que de outro modo” (DURKHEIM, 2002).

Não se pode perder de vista, porém, que o fulcro da obra do autor é o restabelecimento das bases morais de coesão da sociedade, redescobrimo sua gênese num terreno objetivo, tendo em vista que as concepções tradicionais, religiosas ou especulativas, não foram capazes de manter coesa a base social que, no capitalismo, é essencialmente fragmentada e contraditória.

Depois de Marx, que falava em uma “degradante divisão do trabalho”, nos Manuscritos de 1844, Durkheim, numa perspectiva oposta, vai enxergar o lugar imenso da divisão do trabalho no delineamento da ordem social. Divisão na qual não vê senão os aspectos “progressistas”, pois, ainda agarrado no biologismo de Spencer, “um organismo é tanto mais desenvolvido quanto mais especializado ele for” (FOUGEYROLAS, op. cit., p. 26-29).

Assim, as sociedades antigas, pouco especializadas, se mantinham coesas por uma *solidariedade mecânica*, passiva, produzida pela própria indiferenciação; as modernas, ao contrário, marcadas pela divisão do trabalho, cobram uma *solidariedade orgânica*, ativa, pois fundada num sentimento de complementaridade entre as várias instâncias em que a divisão moderna do trabalho divide os homens. Falar em solidariedade ativa, entretanto, não significa que os homens a exerçam de dentro para fora, mas no sentido de que se forma no trabalho parcelado, se erguendo para além da vontade e da consciência individual.

Essas diferenças geraram, para Durkheim, diferentes formas de *consciência coletiva*, categoria fundamental que explica como as sociedades se mantêm pela integração das consciências, nessa forma de consciência superior, supraindividual, embora absolutamente social. Essa noção é central para o entendimento da visão educativa de Durkheim e como fundamento de seu organicismo social. Pensando que a

divisão do trabalho é imposta pela vida social, mas também consentida segundo os gostos e as habilidades de cada um, Durkheim vai atribuir à sociedade, e mais precisamente às instituições políticas, ao Estado, o papel de promotor de “uma obra de justiça social”.

Esta conclusão revela a percepção aguda em Durkheim de que, para além de seu otimismo relativo à divisão do trabalho, ela trazia em si o gérmen de uma nova desagregação, os traços da *anomia*, ou seja, os efeitos da luta de classes que o autor não pode ver senão como uma patologia que deve ser enfrentada metodicamente pela ciência social positiva. Nisso consistia a grande questão que o sociólogo francês pretende enfrentar, chamada “questão social”, problema que, se se expressa teoricamente em sua obra, era porque afrontava o conjunto da sociedade burguesa, como mostra a inflexão que se dará na Igreja nessa direção nas últimas décadas do século XIX.

Politicamente, a conclusão de Durkheim diante da anomia vai ser o retorno a velhas formas sociais próprias de sociedades anteriores à do seu tempo, segundo seus termos, menos diferenciadas, por exemplo, o retorno dos sindicatos às corporações de ofício.

Então, se para Durkheim a divisão do trabalho era portadora de solidariedade social, marcada pela consolidação da grande indústria, era igualmente, como demonstrava a própria experiência de sua época, razão do aprofundamento da concorrência irracional entre os capitalistas e pelas lutas entre estes e seus operários, com ciclos de interrupção da produção, seja pelos períodos de crise econômica, seja pelas lutas de classes, seja por uma combinação de ambos os fatores.

A este estado de anomia deben atribuirse (...) los conflictos que renacen sin cesar y los desórdenes de todo tipo de que nos dan un triste espectáculo el mundo económico (...) como nada contiene las fuerzas em presencia, (...) tienden a desarrollarse sin limitación, y acaban chocando unas con otras rechazándose y reduciéndose mutuamente. Pero aunque el vencido pueda resignarse durante algun tiempo a una subordinación que está obligado a sufrir, non consiente em ella y por tanto, no puede constituir un equilibrio estable (DURKHEIM, 1995, p. 50).

Por isso, a análise sociológica de Durkheim precisa adentrar o terreno da teoria política, tendo em vista que o vínculo de solidariedade entre as diferentes camadas da

sociedade não pode ser assegurado unicamente pela naturalidade de divisão do trabalho, como se depreende da citação acima.

O autor constata em diferentes passagens de *Da Divisão do Trabalho Social* que as instituições que, em outras sociedades, foram capazes de assegurar um tal laço tinham sido ultrapassadas justamente pelo advento da divisão capitalista do trabalho. A família, a comunidade, o ofício, sob o manto subsidiário da comunidade religiosa foram solapados e, em função disso, assim como Comte, estima que um novo vínculo, que estivesse à altura do século, deveria estar amparado na análise positiva da sociedade.

Durkheim vai ter a percepção de que a identidade dos indivíduos se determinava cada vez mais pelo seu lugar na produção, especificamente como identidade profissional. Por isso, será das velhas corporações profissionais, naturalmente adaptadas às condições industriais e, do ponto de vista político, à realidade avassaladora do Estado, que Durkheim tirará inspiração para seu modelo de um vínculo social adequado à III República francesa.

À anarquia da concorrência e, por conseguinte da produção, à anomia da luta de classes entre membros de um mesmo ramo da economia, que incide sobre a marcha normal do processo produtivo, Durkheim vai opor uma estrutura político-social assentada nos interesses comuns de todas as componentes de um determinado ramo. Durkheim vai, assim, além da nostalgia doutrinária da velha sociedade orgânica. Ou seja, em poder negar a insolvência dos laços de solidariedade explicada por Marx, proporá uma teoria política, da qual é lícito derivar à ideia de um Estado corporativo⁶⁵, cuja célula essencial é a associação profissional:

Para que la anomia termine, es preciso por tanto que exista o que se forme un grupo en el qual pueda constituirse el sistema de reglas (...) Ni la sociedad política en su totalidad, ni el Estado pueden cumplir esta función (...) El único [grupo] que corresponde a estas condiciones es el que formarían todos los agentes de una misma industria reunidos y organizados em uno mismo cuerpo. Es lo que se denomina gremio o grupo profesional (DURKHEIM, op. cit., p. 50).

Na mesma página do Prefácio a *Da Divisão do Trabalho Social*, Durkheim observara que, se ele julga essencial o renascimento das associações profissionais, é menos pelo papel econômico que poderia desempenhar do que pela influência moral

⁶⁵ É preciso, por outro lado, esclarecer que não estamos dizendo com isso que o sociólogo francês tenha elaborado a partir daí um programa político correspondente a este programa teórico.

que poderia ter para “impedir que la ley del mas fuerte se aplique tan brutalmente a las relaciones industriales y comerciales”(Idem, ibidem, p. 50).

Esses pequenos trechos de *Da Divisão do Trabalho Social* têm a vantagem de definir sinteticamente o que Vieira (op. cit., p. 17) vai chamar de *corporativismo moderno*, distinto do corporativismo em geral por se identificar com um modelo de organização estatal.

Ora, como se disse acima, dissolvidas as formas tradicionais de autoridade moral⁶⁶, Durkheim, se não enxergará o Estado capaz, por si só, de gerar uma ordem sócio-política desse tipo, não a conceberá senão como uma estrutura que se realiza como aparato estatal, uma extensão da noção de Estado ao conjunto dos entes corporativos, um integralismo.

Nesse sentido, embora não propugne o monopólio da economia pelo Estado (ao contrário, ele parte da defesa da propriedade privada), Durkheim não abre mão do controle estatal de um sistema cujo desiderato é o de integrar o ser individual ao social. Assim, a teoria política decorrente da visão sumária que expomos até aqui só pode ser a do Estado corporativo⁶⁷.

Nesse sentido, Vieira (op. cit., p. 19) destaca a natureza nacional, quer dizer, estatal, da ordem organicista que se depreende da sociologia durkheimiana:

Parece inegável a pretensão durkheimiana de, com a criação da indústria nacional, a corporação tomar também esta amplitude, convertendo-se em instituição pública, até mesmo com filiação obrigatória. E esta integração da corporação no corpo estatal deve ocorrer como uma fatalidade (...) O desejo durkheimiano de renovar o corporativismo se enquadra no âmbito da definição descritiva de *Estado Corporativo* (Grifo no original).

Retomemos nesse ponto a afirmação feita mais acima de que, antípoda de Marx⁶⁸, Durkheim é igualmente hostil à Ilustração. A solidariedade orgânica de que se reivindica é, por sua própria natureza, avessa à ideia rousseauiana de contrato, posto que tal ideia repousa sobre uma colaboração de classes entre partes opostas, o que comporta o conflito e, politicamente, o jogo parlamentar baseado na representação.

⁶⁶ “*Deus está morto*”, decretara Nietzsche em *A Gaia Ciência*, refletindo o espírito da época.

⁶⁷ Essa afirmação não ignora que, entre seus intérpretes, seja controversa a existência de uma teoria sistemática do Estado em Durkheim (ELIARD, op. cit., p. 99).

⁶⁸ Curiosamente, Eliard (Op. cit., p. 96) observa que Durkheim só cita Marx, em seus escritos sobre o socialismo, uma vez, ainda assim sem fazer referência a nenhum texto em particular.

Lembre-se que, ao contrário de Rousseau em relação ao nascente domínio burguês de sua época, Durkheim enxerga na sociedade capitalista, não a desigualdade, mas a complementaridade na diversidade de suas componentes, que é o sentido da divisão do trabalho social, em sua concepção. Assim, o sociólogo não verá com bons olhos o sufrágio e a ordem política parlamentar, posto que baseados na diferença de interesses e não na articulação em torno de um interesse comum.

Para Durkheim, tributário do biologismo social herdado, como já se observou, de Spencer, quanto mais profunda a divisão do trabalho, quanto mais complexo o todo social, tanto mais interdependente são as partes em presença. O desafio da sociologia consiste, nesse sentido, em, partindo da realidade objetiva da divisão do trabalho, estabelecer as formas de expressão desta organicidade social dada.

A solidariedade orgânica só pode ser, nesse sentido, ativa. Ou seja, não se trata simplesmente de abrir canais de comunicação entre o Estado e a realidade social, mas de integrar a vida social ativamente na construção da esfera pública comum. Por isso, o sufrágio, expressão passiva e negativa da vontade do indivíduo não pode ser a única forma (nem a principal forma) de intervenção do indivíduo na vida social. É necessário que tais indivíduos façam parte de órgãos coletivos que, para além de canal entre a sociedade civil e o Estado, sejam parte mesma do funcionamento deste último, atuando como órgãos reguladores.⁶⁹

Eis que emerge aqui um dos temas prediletos do autor em *Da Divisão do Trabalho Social*, a tese dos corpos intermediários, como anotamos acima, especialmente os corpos de ofício.

Ora, a teoria de Durkheim surge exatamente como reação teórica à anomia representada pela luta de classes, ou seja, ao movimento operário que se constitui e se expande de maneira generalizada na última quadra do século XIX. Assim, a perspectiva organicista de Durkheim, que deduz da complexidade social, do aprofundamento da divisão do trabalho o advento de um vínculo social mais desenvolvido, a solidariedade orgânica, só poderá, como já vimos, enxergar as discrepâncias entre os interesses do capitalista e do trabalhador como um defeito no funcionamento da sociedade, nunca como seu fundamento.

⁶⁹ Embora o presente trabalho parta da suposição do “participacionismo” como um corporativismo, não deixa de ser surpreendente a identidade entre essas posições da sociologia durkheimiana e o discurso atual dos partidários da democracia participativa. Não se pode ver a idéia de solidariedade ativa

Para Durkheim, o excedente de valor do qual o capitalista se apropria decorre de uma ação anômica do empresário que, se valendo de sua posição privilegiada, não paga o trabalhador conforme seu valor. Marx, ao contrário, vai deduzir sua teoria do valor excedente do próprio processo de produção capitalista, como característica que lhe é intrínseca.

O sociólogo francês passa ao largo da ideia de força de trabalho *como mercadoria*, sem a qual é impossível entender como a sua introdução na produção de mercadorias, a partir de um certo grau de desenvolvimento das forças produtivas, é capaz de gerar um sobrevalor.

Abstraído desta questão, Durkheim estará livre para enfrentar os elementos anômicos de um ponto de vista puramente funcional, como traços exteriores à produção da existência, passíveis de serem corrigidos por uma organização mais racional da sociedade, ou seja por uma regulação que, promovida coletivamente no âmbito dos corpos intermediários, se erigisse como autoridade moral capaz de submeter a todos. Quanta semelhança com a tese altermundialista do “giro à participação popular”, já referida, que permitiria enfrentar a crise do capital sem tocar no tipo de propriedade vigente!

A tese dos corpos intermediários, pressupostos como órgãos de uma colaboração orgânica entre as camadas sociais, integrados ativamente na condução da vida pública encontra, pelo menos na Europa, o movimento operário, já constituído na forma de sindicatos e partidos. Isso significa que sua aplicação implicaria obrigatoriamente na desconstituição do movimento operário ou, o que é o mesmo, em sua integração ao aparato social representado pelo Estado, tendência que, se se manteve vigente até nossos dias, não suplantou nunca, de maneira permanente, o surgimento e ressurgimento do movimento operário “fundado no desenvolvimento das forças produtivas através das relações de produção” (FOUGEYROULLAS, op. cit., p. 225).

Cabe razão a Vital Moreira (apud Vieira, op. cit., p. 23) quando afirma que o Estado corporativo se distinguiria por ser “um tipo de Estado capitalista, de que faz parte necessariamente a integração das organizações operárias”.

repercutida na idéia de cidadania ativa; a de regulação dos apetites egoísticos retomada na noção de controle social?

2.4 Estado Corporativista e Doutrina Social da Igreja (DSI)

Ao mesmo tempo em que Durkheim buscava uma base plenamente racional – portanto neutra - para estabelecer uma nova autoridade moral que restaurasse o vínculo social perdido no curso do desenvolvimento da sociedade capitalista, outras instâncias sociais se colocavam o mesmo problema: como responder à “questão social?”. Quer dizer, como reintegrar todas as componentes num mesmo corpo em tempos de luta de classes e de permanente dissolução do vínculo social resultante da própria essência da dinâmica capitalista, sem, entretanto, romper com o capitalismo?

Entre essas instâncias, provavelmente nenhuma constituiu um corpo doutrinário corporativista tão completo e coerente como a Igreja Católica. Assim como os primeiros reformadores sociais e utopistas gestados na Revolução de 1789 e nas primeiras décadas que lhe seguiram, ou como Comte e Durkheim, a Igreja se orienta por uma solução “de terceira via”, supostamente indicando um caminho distinto tanto do liberalismo quanto do socialismo. Também à moda dos precedentes, a Igreja apresenta sua doutrina como uma “doutrina social”, indicando uma preocupação com as injustiças sociais, e com a defesa dos oprimidos, no sentido de minorar ou mitigar seu sofrimento.

Um panorama de como evoluiu em um século as concepções corporativistas da Doutrina Social católica pode se desprender do exame de três de seus documentos essenciais, as encíclicas *Rerum Novarum* (1891), *Quadragesimo Anno* (1931) e *Laborem Exercens* (1981).

A *Encíclica Rerum Novarum, Sobre a Condição dos Operários*, de 1891, exarada pelo Papa Leão XIII, tida como marco inicial da Doutrina Social da Igreja, afirma nesse sentido:

Em todo o caso, estamos persuadidos, e todos concordam nisto, de que é necessário, com medidas prontas e eficazes, vir em auxílio dos homens das classes inferiores, atendendo a que eles estão, pela maior parte, numa situação de infortúnio e de miséria imerecida. (LEÃO XIII, Encíclica Rerum Novarum, S/D, Item 2)

Isto como um seguro contra a organização da classe operária a qual a Encíclica se refere como “a opinião enfim mais avantajada que os operários formam de si mesmos e a sua união mais compacta”, e contra as direções do proletariado, ou como diz o texto papal, “homens turbulentos e astuciosos” que procuram “excitar as multidões e fomentar desordens” (Idem, *ibidem*, item 1).

A Igreja Católica, autoridade moral e temporal que garantiu, sob o feudalismo, o organicismo social e, na era capitalista, inspiradora dos renovados modelos de corporativismo, detinha os meios mais adequados à consolidação de uma doutrina organicista contemporânea⁷⁰. Superado o anticlericalismo inicial da burguesia, a Igreja se defronta com os elementos que dissolvem a unidade social e estabelecem o terreno objetivo de constituição do movimento operário. A restrição ao liberalismo naturalmente revela, não um inconformismo com o sistema capitalista, mas uma descrença em seus instrumentos clássicos de dominação, antes de tudo, a democracia política, dada a sua natureza conflituosa, para atar a classe operária a um vínculo social com seus opressores.

Com efeito, a *Encíclica Rerum Novarum*, parte de pressupostos significativamente semelhante ao Prefácio de 1893 à segunda edição de *Da Divisão do Trabalho Social*. A Encíclica, ao apontar as causas da “questão social”, começa por deplorar a dissolução do vínculo social e a separação entre Estado e Igreja, posto que o sentimento religioso jogava um papel fundamental na manutenção do laço corporativo.

O século passado [XVIII] destruiu, sem as substituir por coisa alguma, as corporações antigas, que eram para eles uma protecção; os princípios e o sentimento religioso desapareceram das leis e das instituições públicas, e assim, pouco a pouco, os trabalhadores, isolados e sem defesa, têm-se visto, com o decorrer do tempo, entregues à mercê de senhores desumanos e à cobiça duma concorrência desenfreada (Idem, ibidem, Item 2).

Evidentemente, diante dessa situação de desproteção dos trabalhadores, não se trata de por a termo o domínio dos “senhores desumanos” e da “cobiça desenfreada”, senão de atenuar os efeitos desse domínio. Por isso, dever-se-ia recusar o que a Encíclica chama de “solução socialista” por ser

sumamente injusta, por violar os direitos legítimos dos proprietários, viciar as funções do Estado e tender para a subversão completa do edifício social” (Idem, ibidem, Item 3).

Quer dizer, embora reivindique as “corporações antigas”, a Santa Sé se coloca na defesa da preservação do “edifício social” capitalista. Não por acaso, os cinco Itens iniciais da Encíclica são dedicados a afirmação da propriedade privada e à refutação da

⁷⁰ É ilustrativo o fato de que tanto Comte como Durkheim vão buscar no exemplo histórico da Igreja medieval a referência para suas alternativas corporativistas. Comte propunha, como se sabe, a substituição da velha religião de cunho metafísico por uma “religião da humanidade”, enquanto

propriedade coletiva. Diferentemente de Durkheim, porém, que via no direito de herança a fonte de toda opressão dos proprietários sobre os não-proprietários, a Encíclica ensina que, sendo o direito de dominar a terra parte constitutiva da natureza humana, o direito de propriedade e o conseqüente direito de herança se impõem como naturais.

(...) a teoria socialista da propriedade colectiva deve absolutamente repudiar-se como prejudicial àqueles membros a que se quer socorrer, contrária aos direitos naturais dos indivíduos, como desnaturando as funções do Estado e perturbando a tranquilidade pública. Fique, pois, bem assente que o primeiro fundamento a estabelecer por todos aqueles que querem sinceramente o bem do povo é a inviolabilidade da propriedade particular (Idem, *ibidem*, Item 7).

Então, “como convém o remédio desejado”, pergunta a Encíclica?

“O primeiro princípio a pôr em evidência é que o homem deve aceitar com paciência a sua condição: é impossível que na sociedade civil todos sejam elevados ao mesmo nível” (idem, *ibidem*, Item 9), demarca de saída o documento papal. Ressalte-se que a Encíclica reivindica, não só a naturalidade da desigualdade, como sobretudo a necessidade dela, posto que

a vida social requer um organismo muito variado e funções muito diversas, e o que leva precisamente os homens a partilharem estas funções é, principalmente, a diferença das suas respectivas condições (Idem, *ibidem*, Item 9).

Fixemos aqui que também a Encíclica compartilha a perspectiva organicista de uma sociedade, incluindo a linguagem biológica de cariz spenceriano, onde as desigualdades são fundamentalmente de funções complementares; desigualdades que, portanto, podem e devem se articular por meio de um princípio comum porque

assim como no corpo humano os membros, apesar da sua diversidade, se adaptam maravilhosamente uns aos outros, de modo que formam um todo exactamente proporcionado e que se poderá chamar simétrico, assim também, na sociedade, as duas classes estão destinadas pela natureza a unirem-se harmoniosamente e a conservarem-se mutuamente em perfeito equilíbrio. Elas têm imperiosa necessidade uma da outra: não pode haver capital sem trabalho, nem trabalho sem capital.

A concórdia traz consigo a ordem e a beleza; ao contrário, dum conflito perpétuo só podem resultar confusão e lutas selvagens. Ora, para dirimir este conflito e cortar o mal na sua raiz, as Instituições

Durkheim, na busca de uma unidade moral da nação enxergará na religião um exemplo de um conjunto de valores capaz de promover tal unificação.

possuem uma virtude admirável e múltipla (Idem, ibidem, Item 9).

O elemento vinculante que liga as duas classes é, conforme a Igreja, o “bem comum”, outra categoria resgatada dos preceitos organicistas do tomismo medieval, e que seria o conteúdo moral da autoridade capaz de assegurar a unidade da família, da corporação e, acima delas, da nação. O “bem comum”, todavia, se forma ele também por diferentes contribuições dos distintos tipos de cidadãos, cabendo a alguns a direção espiritual e a outros a base material.

Sem dúvida são necessários homens que governem, que façam leis, que administrem justiça, que, enfim, por seus conselhos ou por via da autoridade, administrem os negócios da paz e as coisas da guerra. Que estes homens devem ter a proeminência em toda a sociedade e ocupar nela o primeiro lugar, ninguém o pode duvidar, pois eles trabalham directamente para o bem comum e duma maneira tão excelente (Idem, ibidem, Item 18).

A conciliação de classe propugnada por Leão XIII não pode se coadunar com a conciliação parlamentar própria do liberalismo, posto que o parlamentarismo se baseia na representação de partes opostas, ao invés de complementares.

Como Durkheim, a Encíclica quer indivíduos integrados em associações cuja liga sejam os interesses comuns de empregados e empregadores no mercado. Por isso, também aqui reaparece a solução das associações profissionais, entendidas como órgão de confluência entre patrões e empregados em face da concorrência de outros setores da economia. A Encíclica chega, nesse ponto, às mesmas conclusões de Durkheim no Prefácio de 1893, ou seja, não basta uma conciliação de classe residual, episódica, a depender da boa vontade das partes, é necessário reaver as instituições que integravam, sob o manto do “bem comum” e do reconhecimento de uma autoridade moral unificadora, as diversas componentes da sociedade, levando os indivíduos do egoísmo ao altruísmo. Sob forma modernizada, como em *Da Divisão Social do Trabalho*, estas instituições são as corporações profissionais:

Os nossos antepassados experimentaram por muito tempo a benéfica influência destas associações. (...) Sendo hoje mais cultas as gerações, mais polidos os costumes, mais numerosas as exigências da vida quotidiana, é fora de dúvida que se não podia deixar de adaptar as associações a estas novas condições. Assim, com prazer vemos Nós irem-se formando por toda a parte sociedades deste género, quer compostas só de operários, quer mistas, reunindo ao mesmo tempo operários e patrões: é para desejar que aumentem a sua acção. Conquanto nos tenhamos ocupado delas mais duma vez,

queremos expor aqui a sua oportunidade e o seu direito de existência e indicar como devem organizar-se é qual deve ser o seu programa de acção (Idem, ibidem, Item 29).

Essa concepção, mais uma vez como em Durkheim, deveria se transportar para a ordem social no seu conjunto, de forma que só podemos entendê-la como uma concepção estatal organicista, onde a anarquia das disputas políticas pudesse ser substituída ou, pelo menos, matizada por um parlamentarismo baseado nas corporações. Voltaremos a esse ponto mais adiante.

Em 1931, na ocasião do 40º Aniversário da *Rerum Novarum*, o Papa Pio XI editou a Encíclica *Quadragesimo Anno*, retomando, do ponto de vista da Igreja Católica, a “questão social”. No interregno entre as duas encíclicas, a luta de classes sofreu importantes aprofundamentos. O capitalismo passa de sua fase ascendente a sua etapa imperialista, com a fusão entre o capital industrial e o capital bancário, sob a hegemonia deste último, formando o capital financeiro. A consequência da subordinação do capital produtivo ao capital rentista, de forma imediata, é a pressão sobre o primeiro para que a atividade produtiva assegure as taxas de lucratividade ditadas pelo segundo. Daí, viver-se um período de progressivos ataques sobre o valor da força de trabalho, de ditadura econômica sobre os países dominados, determinando que setor econômico deveria se expandir, e quais deveriam ser sucateados ou extintos, de uma feroz concentração de capitais e de renda, enfim, como indica Lênin (2007), uma era de “reação em toda linha”. Trata-se de uma quadra histórica de crise extrema que se desenvolve em formas também extremas de guerra imperialista (1914-1918) e revoluções.

Com efeito, é também um período de enorme reação da classe operária, com uma sequência, no marco da crise capitalista, de tentativas revolucionárias, das quais a mais notável é a Revolução Russa de 1917 que abriu a época da revolução proletária, conforme a famosa sentença de Lênin.

Nunca os elementos dissolventes da solidariedade social se manifestaram com tamanha violência, opondo em termos radicais patrões e trabalhadores, potências imperialistas e nações oprimidas. É nessa ocasião que a Igreja considera oportuno recolocar o problema da restauração do vínculo social, ou seja, recolocar um modelo de Estado abrangente, que integre como parte de seu aparelho as instituições coletivas, onde as oposições se convertam em participações nos vários ramos deste aparelho.

Enfim, se recoloca o Estado corporativo.

Se a Encíclica *Rerum Novarum* já apontava a restauração das corporações profissionais como forma privilegiada do reatamento do vínculo perdido como resultado do aprofundamento da divisão do trabalho, a *Quadragesimo Anno* renova sua crítica às formas da democracia política, em particular à idéia da soberania popular, expressão, segundo a visão católica, de um indivíduo humano desintegrado de seu corpo social, exposto às oposições de classe e ao poder imoderado do Estado. Afirma Pio XI:

Acrescem os danos gravíssimos originados da malfadada confusão dos empregos e atribuições da pública autoridade e da economia, quais são: primeiro e um dos mais funestos, o aviltamento da majestade do Estado, a qual do trono onde livre de partidarismos e atenta só ao bem comum e à justiça, se sentava como rainha e árbitra suprema dos negócios públicos, se vê feita escrava, entregue e acorrentada ao capricho de paixões desenfreadas (Idem, ibidem, Cap. III, Item 1).

É notável o acento que o Pontífice dá à substituição do arbítrio absolutista pelo “partidarismo” e ao fato dos negócios público estarem submetido às “paixões desenfreadas”, isto é, ressalta-se a refutação da democracia política como expressão da oposição de forças sociais desencadeada pela divisão capitalista do trabalho.

A Igreja Católica tem clareza plena da importância da democracia política, mesmo com o caráter formal que tem sob o capitalismo, nas palavras de Marx, se não como terreno da emancipação humana mesma, ao menos como arena da luta dos trabalhadores pela autêntica libertação. Diz a Encíclica, é preciso combater o socialismo e a ordem política no qual ele floresce na condição de oposição radical, porque “*lembrem-se todos, que deste socialismo educador foi pai o liberalismo, será herdeiro legítimo o bolchevismo*” (Idem, ibidem, Cap. III, Item 2) .

Depreende-se dessa passagem uma consciência aguda de que o combate ao socialismo não pode ter pudores de impor um retrocesso social e político.

Combinam-se, no argumento papal, a crítica aos efeitos deletérios da exploração capitalista e à formalidade da igualdade liberal com um apelo à renúncia do homem à emancipação em face de um destino predestinado, cuja expressão é sua existência como membro de um órgão coletivo de um grande corpo social, a corporação. No segundo capítulo da Encíclica, intitulado sintomaticamente “Restauração da Ordem Social”, Pio XI coloca no centro a retomada da “antiga harmonia”:

Ao falarmos na reforma das instituições temos em vista sobretudo o

Estado; não porque dele só deva esperar-se todo o remédio, mas porque o vício do já referido (individualismo) levou as coisas a tal extremo, que enfraquecida e quase extinta aquela vida social outrora rica e harmónicamente manifestada em diversos géneros de agremiações, quase só restam os indivíduos e o Estado (PIO XI, Encíclica Quadragesimo Anno, Cap. II, Item 5).

Assim, a tarefa número um é reconstituir as corporações em oposição à ordem social baseada na oposição de classe. Nesse sentido, o Pontífice tem extrema clareza do lugar do trabalho assalariado, ou seja do trabalho *como mercadoria*, na constituição tanto da sociedade capitalista como, num movimento contraditório, no surgimento das classe operária e de sua organização. Por isso se apressa em negar o carácter mercantil do trabalho, como se depreende da seguinte passagem:

E em primeiro lugar deve a política social aplicar-se toda a reconstituí-las. Actualmente a sociedade continua num estado violento e por isso instável e vacilante, pois se funda sobre classes (...) Com efeito embora o trabalho (...) não seja um simples género comercial, mas deva reconhecer-se nele a dignidade humana do operário, e não possa permutar-se como qualquer mercadoria, de facto hoje no mercado do trabalho a oferta e a procura dividem os contratadores em duas classes ou campos opostos, que encarniadamente se digladiam (Idem, ibidem, Cap. II, Item 5).

Assim, ultrapassado esse fundamento da oposição de classe, a Igreja se coloca o problema de como restaurar a ordem harmônica. A questão social é recompor o organicismo: “o corpo social não será verdadeiramente ordenado, se não há um vínculo comum”. O fundamento deste vínculo, seu princípio primeiro

encontra-se, — para cada arte, na produção dos bens ou prestação dos serviços a que visa a actividade combinada de patrões e operários ocupados no mesmo ofício, — para o conjunto das profissões, no bem comum, a que todas e cada uma devem tender com esforços combinados (Idem, ibidem, Cap. II, Item 5).

Diante da luta de classes, inevitável no quadro da divisão atual do trabalho, a Igreja, como já dito, refuta categoricamente a transformação socialista, por “antinatural”, mas, ao mesmo tempo, considera inadequada a plena liberdade de mercado, propondo uma regulação do sistema capitalista por intermédio, não apenas da articulação corporativista “entre as profissões”, isto é a restauração das velhas corporações profissionais atando patrões e empregados, mas todo um modelo social

corporativo a ser intermediado pelo Estado. Uma solução que, para refutar a organização da classe operária, precisa refutar a ordem liberal que oferece, fruto da contradição essencial da ordem capitalista, campo político a essa organização.

Resta ainda outro ponto estreitamente ligado com o precedente. Como não pode a unidade social basear-se na luta de classes, assim a recta ordem da economia não pode nascer da livre concorrência de forças (Idem, ibidem, Cap. II, Item 5).

Nesse sentido, Pio XI resgata diretamente os princípios tomistas medievais, apontando não só para a incompatibilidade entre as liberdades democráticas formais do liberalismo político e a sociedade organicista, com seu Estado regulador, como, em vista do princípio moral que o funda, indica a própria impossibilidade do Estado laico, abrindo a via do retorno à inseparabilidade entre Estado e Igreja.

Se deste modo se restaurarem os membros do corpo social e se restabelecer o princípio regulador da economia, poder-se-lhe-á aplicar de alguma forma o que o Apóstolo⁷¹ dizia do corpo místico de Cristo : “todo o corpo organizado e unido pelas articulações de um mútuo obséquio, segundo a medida de actividade de cada membro, cresce e se desenvolve na caridade” (Idem, ibidem, Cap. II, Item 5).

Essa observação nos parece particularmente importante se tivermos em conta que a Encíclica foi editada em 1931, no momento em que, na batalha de classe, a burguesia vai apelar, ao longo da década que se abria, para a solução totalitária, na forma de regimes fascistas, todos eles, em princípio, reivindicando um fundamento corporativista, e, neste sentido, clerical, de ordem social e política.

Desde os anos de 1920, Mussolini erguia na Itália um regime fascista que passou por diferentes fases, de um parlamentarismo controlado até a ditadura aberta, mas sempre reivindicando uma ordem corporativa. A Áustria experimentou, entre 1934 e 1938, um Estado autoritário corporativista cristão, na expressão de Paul Pasteur (ELUARD, op. cit., p. 84). A partir de 1933, com a chegada de Hitler à chancelaria do Reich, o regime nazista passou rapidamente da ordem corporativa ao esmagamento direto de qualquer liberdade democrática. Países como a Espanha, após a guerra civil, Portugal e o Brasil, instalaram regimes totalitários de cariz corporativista.

A edição da *Quadragesimo Anno* fornecia, em sua prédica organicista, um fundamento moral ao conjunto desses regimes, embora, como veremos, seus

ensinamentos sejam princípio também de formas corporativistas “doces”, como a integração das organizações de classe proporcionada pela democracia participativa.

A oposição de uma sociedade organicista, fundada na restauração das velhas corporações e, como a Encíclica explicita nas passagens acima citadas, que expresse uma extensão da lógica corporativa ao conjunto da ordem social, encontra no século XX a existência do movimento operário constituído. Do ponto de vista do corporativismo cristão, nesse contexto, seria necessário enfrentar a existência dos sindicatos, ainda que obliquamente. *Quadragesimo Anno* coloca o problema no sentido de uma conciliação entre a restauração das corporações e a manutenção dos sindicatos, não sem antes atacar o reconhecimento dos sindicatos pelo Estado liberal e aquilo que qualifica como monopólio sindical:

O Estado reconheceu juridicamente o “sindicato”, dando-lhe porém carácter de monopólio, já que só ele, assim reconhecido, pode representar respectivamente operários e patrões, só ele concluir contractos e pactos de trabalho (Idem, ibidem, Cap. II, Item 5)

A partir dessa crítica, que é um aspecto da crítica à democracia política, *Quadragesimo Anno* avança uma perspectiva de relação entre a estrutura de uma ordem social corporativa e os sindicatos:

As corporações são constituídas pelos representantes dos sindicatos dos operários e dos patrões pertencentes à mesma arte e profissão, e, como verdadeiros e próprios órgãos e instituições do Estado, dirigem e coordenam os sindicatos nas coisas de interesse comum. É proibida a greve; se as partes não podem chegar a um acordo, intervém a autoridade (Idem, ibidem, Cap. II, Item 5).

Essa passagem é particularmente ilustrativa do corporativismo cristão. As corporações não suprimiriam os sindicatos, mas se constituiriam num terreno de coordenação entre as organizações operárias e patronais. O sindicato, assim, se revestiria ele mesmo de um traço corporativo, na medida em que sua existência só alcançaria sentido no corpo superior onde ele seria uma componente ao lado da representação patronal. A persistência do sindicato estaria em função de sua integração na corporação, ou seja, na renúncia de seu carácter de classe. Assinalemos aqui que não se trata, nessa perspectiva do corporativismo cristão, de ter as direções operárias atadas politicamente ao patronato, o que manteria tal laço dependente das vicissitudes das

⁷¹ São Tomaz de Aquino.

negociações entre as partes, justamente o que a Encíclica visa a ultrapassar, mas de converter o sindicato mesmo em membro do órgão que lhe é superior e que lhe atribui sentido: a corporação.

Um segundo aspecto aponta para o significado que temos atribuído ao corporativismo moderno, a saber, do corporativismo como filosofia política de Estado, quer dizer como Estado corporativo. Da mesma forma que a Igreja não pode simplesmente contornar a existência organizada do movimento operário, ela não pode igualmente contornar o Estado capitalista. Trata-se, como já assinalado, de reformar as instituições estatais no sentido de fazer delas instituições de um Estado corporativo.

Assim, as corporações devem ser “verdadeiros e próprios órgãos e instituições do Estado”. Sublinhemos aqui que se trata, como já afirmamos, de um modelo de ordem social e política, assim, um modelo de Estado no qual os sindicatos são de fato interditados. Eis porque, se reclamando da proteção dos operários, o modelo estatal corporativo não pôde historicamente ser aplicado a não ser em situações de supressão das liberdades democráticas e, em muitos casos (Itália, Alemanha, Portugal, etc.), de efetiva instalação de regimes totalitários.

Anotemos ainda que esse modelo de ordem corporativista não pode prescindir da expansão do Estado a todos os domínios da sociedade, de forma que todos os órgãos da vida social passam a ser, “verdadeiros e próprios órgãos e instituições do Estado”. Trata-se de uma concepção de Estado integral, ou seja, de uma ordem social onde se extingue a fronteira entre sociedade civil e Estado, onde todas as organizações são partes integrantes do aparelho estatal e onde, por consequência, nenhuma organização independente dos trabalhadores é possível.

No Brasil dos anos de 1930, sob Vargas, os sindicatos autônomos (de variadas colorações, anarquistas, comunistas, amarelos, mas todos compartilhando da independência organizativa), ao serem desmantelados, foram substituídos exatamente por uma estrutura que ecoa essa passagem da Encíclica de Pio XI e que, não por acaso, coincide com a estrutura descrita na *Carta del Lavoro* de Mussolini. Criaram-se sindicatos de empregadores e empregados, proibiram-se as articulações intersindicais e a criação de centrais sindicais (que dessem lugar a expressão dos trabalhadores enquanto classe), estatizou-se a estrutura, que passou a funcionar em regime de serviço público, inclusive assumindo atribuições propriamente do Estado (serviços de saúde e instrução, homologações trabalhistas, etc.).

Ou seja, no que pese Vargas não ter conseguido elevar esse aparato ao nível da criação de corporações estatais, todo o desenho jurídico foi concebido nessa direção. Na ausência do que se poderia chamar de uma “sociedade civil estatal”, uma contradição nos termos, a estrutura corporativa se realizou totalmente no âmbito do aparelho estatal e não por sua extensão aos órgãos da sociedade civil por meio do surgimento das corporações. Por isso, autores como Cardoso (2007)⁷² consideram que não tivemos no Brasil, nem mesmo no período Vargas, um corporativismo pleno como pressupunha a legislação trabalhista adotada com o golpe de 1937.⁷³

Tão adequado à burguesia brasileira se mostrou o aparato sindical estatal corporativo que se manteve essencialmente inalterado ao longo de diferentes regimes políticos e de governos que sucederam ao primeiro período de Vargas, desde os considerados democráticos até o Regime Militar.

Voltando ao rastreamento da noção de corporativismo como teoria do Estado a partir do fim do século XIX, note-se que, mesmo nessa versão cristã (que seria, sob diversos aspectos, adotada pelo fascismo do entre guerras), o integralismo corporativista se baseia na participação, o que torna essa discussão extremamente atual.

Com efeito, e como se depreende da leitura da *Quadragesimo Anno*, o arcabouço dessa ordem fundada nas corporações se baseia na participação das diferentes classes sociais na constituição do Estado, assim como cada órgão de nosso corpo só ganha sentido pela sua participação no conjunto do organismo, assim como os homens só encontram seu significado pela participação no corpo místico do Cristo, como na máxima do Apóstolo.

Tal participação estaria delimitada pelo cumprimento das funções próprias de cada corporação que, assim, estariam realizando a parte que lhe cabe na consecução do bem comum. Por outro lado, a participação de cada setor nas tarefas sociais que lhe couber pressupõe a aceitação liminar do bem comum expresso no corpo superior que, repetamos, ocupa lugar transcendental em relação aos corpos parciais que o compõem.

O bem comum é, a um só tempo, o marco que define o lugar de cada corpo intermediário e obra da atividade destes. Sendo o bem comum obra da ação dos corpos

⁷² Adalberto Cardoso considera que o primeiro período Vargas, marcado por uma retórica corporativista, só conhecerá um Estado efetivamente regulador da vida social no interregno que vai de 1937 a 1943 (Cf. CARDOSO, 2008, p. 1-10).

⁷³ Trata-se do “auto-golpe” protagonizado por Vargas, que violou o próprio regime político instaurado em 1930, com o fechamento do parlamento, a revogação dos direitos individuais e políticos e a instalação de um ditadura de traços semi-fascistas, o Estado Novo.

intermediários, mas transcendente em face destes, sua expressão contemporânea, como comunidade geral, comunidade de comunidades, não pode ser outra senão o Estado.

A razão do Estado é, portanto, a razão aceita liminarmente por todos os corpos intermediários, sem o que sua ação não tem sentido nem direção. A participação, assim entendida, é a participação na comunidade geral, em sua razão e em sua lógica. Participar é ser, nos limites hierárquicos próprios de cada corpo intermediário, também Estado.

A vantagem de uma estrutura social e política desse tipo consistiria em que as próprias corporações, instâncias intermediárias entre o Estado e o indivíduo, se encarregariam de opor o bem comum aos apetites individuais ou de grupos, ocupando um lugar regulador. Reaparece aqui o episódio descrito na introdução deste trabalho, quando os conselhos escolares, em nome do bem comum, se encarregaram eles próprios de atacar a luta dos professores da rede municipal de Fortaleza. *Quadragesimo Anno* já abordava esse aspecto da seguinte maneira:

Basta reflectir um pouco, para ver as vantagens desta organização, embora apenas sumariamente indicada: a pacífica colaboração das classes, a repressão das organizações e violências socialistas, a acção moderadora de uma magistratura especial (Idem, ibidem, Cap. II, Item 5, grifos nossos).

Em face da intensa onda participativa contemporânea, essa concepção se renova e se afina na via de um neocorporativismo de que trataremos mais adiante. Por hora, basta-nos chamar a atenção para a similaridade desta visão com o discurso “participacionista” hodierno.

Em 1981, comemorando o 90º aniversário da Encíclica *Rerum Novarum*, João Paulo II editou a Encíclica *Laborem Exercens*, consagrada ao tema do “trabalho humano” (João Paulo II, 1986). Nesse texto, o Papa recupera os princípios básicos da encíclica fundadora da “doutrina social da igreja”, em particular o combate à noção do trabalho como mercadoria. Para o Papa, essa noção guardava uma “ameaça à hierarquia de valores”, na medida em que

(...) o trabalho era entendido e tratado como uma espécie de “mercadoria”, que o trabalhador – especialmente o operário da indústria – vendia ao dador de trabalho, que era, ao mesmo tempo, possessor do capital, isto é, do conjunto dos instrumentos de trabalho e dos meios que tornam possível a produção (...) o perigo de tratar o trabalho como uma “mercadoria sui generis” ou como uma “força” anônima necessária à produção (fala-se mesmo de “força-trabalho”)

continua a existir mesmo nos dias de hoje, especialmente quando a maneira de encarar a problemática econômica é caracterizada pela adesão às premissas do “economismo” materialista (JOÃO PAULO II, 1986, p. 25-26, grifos nossos.).

Como vemos, para a Igreja, de forma bastante transparente nesse texto, o combate ao marxismo, isto é, ao “economismo materialista”, exige, antes de tudo, a oposição à noção de força de trabalho como mercadoria. Todo o texto da *Laboren Exercens* está preso justamente à oposição à ideia de “força-trabalho” como distinta do homem, ainda que inseparável dele, como define Marx, e que dá ao trabalho assim objetivado a característica de mercadoria.

À noção marxista, João Paulo II opõe um suposto humanismo que valorizaria uma “dimensão subjetiva do trabalho”, opõe a “pessoalidade” do trabalho aos trabalhadores como classe. Por quê? É a própria *Laboren Exercens* que responde:

Este conflito [entre capital e trabalho], interpretado por alguns como conflito sócio-econômico com *caráter de classe*, encontrou sua expressão no *conflito ideológico* entre liberalismo (...) e marxismo (...) transformou-se na *luta de classes programada*, conduzida por métodos não apenas ideológicos, mas políticos (Idem, ibidem, p. 40, grifos nossos).

Eis todo o problema: a força de trabalho, entendida como mercadoria, vendida ao proprietário dos meios de produção, numa disputa pelo seu valor, ou seja, numa disputa, de um lado, pela crescente inclusão de novos itens em sua composição e, de outro, pela redução da jornada, luta que não pode ser decidida senão no terreno da disputa pela propriedade dos meios de produção, empurra o proletariado à luta ideológica e, muito pior, à luta política.

O perigo da contradição entre trabalho e capital “degenerar” em luta política, originando organizações baseadas nessa contradição, é muitas vezes denunciada ao longo da *Laboren Exercens*⁷⁴. Trata-se de esconjurar o perigo de que, na base dos seus interesses exclusivos, portanto, anticorporativos, os assalariados se separem dos seus patrões, ou seja, expressem na organização política própria um projeto social voltado para a superação da ordem capitalista.

⁷⁴ V., por exemplo, João Paulo II, op. cit., 1986, p. 4: “O programa marxista (...) vê na luta de classe o único meio para eliminar as injustiças de classe existentes na sociedade, e eliminar as mesmas classes. A realização deste programa propõe-se começar pela *coletivização dos meios de produção* (...). É para isso que tende a luta conduzida por métodos não só ideológicos mas também políticos”.

Estabelecido, então, a negação do caráter mercantil da força de trabalho, e, em consequência, estigmatizado o desenvolvimento da luta política pelos trabalhadores, *Laboren Exercens* retoma a solução corporativista. Para começo de conversa, vê nas corporações medievais a raiz dos sindicatos modernos (Idem, ibidem, p. 72), uma noção, aliás, repetida acriticamente por muitos intelectuais, quando, como vimos, o surgimento do sindicato moderno procede exatamente da ruptura da ordem feudal corporativista. Essa confusão visa a dar legitimidade “histórica” a uma virtual conversão dos sindicatos ao corporativismo.

João Paulo II reconhece, entretanto, que os modernos sindicatos, ao contrário das velhas corporações, nascem da luta dos trabalhadores pelos seus direitos, “em confronto com os empresários e proprietários dos meios de produção”. Mas precisa:

A doutrina social católica não pensa que os sindicatos sejam somente o reflexo de uma estrutura “de classe” da sociedade, como não pensa que eles sejam expoentes de uma luta de classe, que inevitavelmente governe a vida social (Idem, ibidem, p. 73)

O que seriam, então, os sindicatos? Para a Encíclica, o que funda os sindicatos é a luta pelo “justo bem” dos trabalhadores, mas esse bem se realiza no bem comum, num bem social e, portanto, “não é uma luta 'contra' os outros”. Se, tantas vezes, ela parece uma luta em oposição ao outro, é porque se deve “ter em consideração o bem que é a justiça social”.

A conclusão de tal percepção é o inevitável retorno à concepção da comunidade de interesses entre os sindicatos operários e a patronal:

O trabalho tem como sua característica, antes de mais nada, unir os homens entre si; e nisto consiste a sua força social: a força para construir uma comunidade. E no fim das contas, nessa comunidade, devem unir-se tanto aqueles que trabalham como aqueles que dispõem dos meios de produção (Idem, ibidem, p. 73-74).

O corolário obrigatório disto é que todos os esforços com vistas à justiça social deva se dirigir ao aperfeiçoamento das instâncias em que se efetivam o bem comum pois “a vida social é um sistema de vasos comunicantes e (...) cada atividade social (...) deve adaptar-se a tal sistema” (Idem, ibidem, p. 74). Assim o exercício “imoderado” da

greve deve ser recusado pois, ao paralisar a atividade socioeconômica, atenta contra o bem comum⁷⁵.

Desse rápido exame de três documentos marcantes da DSI depreende-se que a concepção teórica corporativista, que no último século teve de se converter em uma teoria do Estado e em uma reivindicação de um Estado corporativista, é a pedra angular da Ação Católica, em harmonia com as necessidades políticas concretas da época imperialista, era da “reação em toda linha”, de promover um retrocesso social e político que incide primeiramente sobre o direito do proletariado a uma organização independente.

Pretendemos, considerada a exposição feita, demonstrar que a DSI é uma dos veios principais da moderna concepção de democracia e gestão participativas. De fato, é conhecido o protagonismo das instituições católicas, a partir dos anos de 1950/60, na elaboração de uma linha participacionista/comunitarista, com pesada influência sobre os movimentos populares, notadamente na América Latina.

Veremos a seguir que a elevação da prédica corporativa a uma teoria política corporativa, por parte da Igreja, acompanhou, no tempo, a emergência de uma teoria laica do Estado corporativista, compondo um segundo veio das concepções “participacionistas” atuais.

2.5 Concepções laicas de Estado corporativista: autonomia e participação

Pode-se dizer que as concepções laicas de um Estado de cariz corporativista são inauguradas modernamente, na esfera teórica, pelo trabalho de Durkheim. Quando dizemos “modernamente”, indicamos a etapa em que o capitalismo se mostra como sistema consolidado, sobre a base da grande indústria, da produção em massa de bens e da passagem à exportação de capitais. Período em que, por isso mesmo, se extremam as oposições de classe na sociedade, a requerer uma repactuação social em face das formas radicais destas oposições que acompanham a plena realização do sistema fundado na propriedade privada dos grandes meios de produção.

Cabe razão a Vieira (1981, p. 19), quando assevera que, ao recorrer à corporação medieval como modelo de instituição capaz de restaurar o vínculo social perdido,

⁷⁵ Cf. João Paulo II, op. cit., 1986, p. 76.

Durkheim parece ignorar que ela só cumpria sua função organicista como extensão de sua função essencialmente econômica. Tal equívoco, entretanto, tem razão de ser. No quadro da sociedade industrial desenvolvida, dotada de um aparato político liberal-burguês que lhe corresponde, uma alternativa de restauração do vínculo social, como a defesa de corporações renovadas, deveria ter uma amplitude à altura do industrialismo e do Estado, ou seja, deveria se apresentar como uma nova universalidade política e estatal.

Por isso, o modelo corporativista de Durkheim que paga tributo ao velho organicismo feudal, nasce já afirmando seu caráter político de modelo de Estado. Um modelo de Estado integral, capaz de, pela participação dos cidadãos em seus órgãos intermediários, abarcar toda a vida social, como sintetiza o próprio sociólogo francês (apud VIEIRA, op. cit., p. 19): “(...) toda essa organização [a rede de corporações] deveria estar unida sob um órgão central, ou seja, o Estado”.

É nesse sentido que dizemos que Durkheim funda uma teoria moderna do Estado corporativista que vai se desdobrar nas obras de variados autores, ideólogos e analistas da teoria política do século XX. De maneira geral, o pensamento político conservador da primeira metade do século passado vai aderir, sob diferentes modalidades, ao ideário corporativista. Passemos em revista sumária a essas teses.

Para além da elaboração teórica durkheimiana, o século passado conheceu formas práticas, institucionalizadas de Estado corporativista. Na Itália, instalado no poder a partir de 1922, Benito Mussolini instala o primeiro regime político declaradamente corporativista. Em 1924, a *Carta del Lavoro*, que inspiraria a legislação corporativista de outros países, como o Portugal de Salazar e o Brasil de Vargas, traz uma definição contundente do Estado corporativista: “as corporações constituem a organização unitária da força da produção e representam integralmente o interesse da mesma”, bem entendido, no quadro em que a produção capitalista é considerada “como o instrumento mais eficaz e mais útil ao interesse da nação” (apud VIEIRA, op. cit., p. 20).

Donde se depreende, primeiro, que o Estado corporativista, se baseando em “organizações unitárias da força de produção”, é contraditório com o direito à livre organização e, assim, avesso ao pluralismo e à disputa na sociedade, um dos cavalos de batalha da ideologia liberal. Segundo, que uma tal “força de produção unitária” encontraria seu destino no bem comum identificado com a produção capitalista.

Diferentemente da concepção liberal de conciliação entre as classes, codificada na célebre divisa de Weber, “um sistema eleitoral fundado na luta e no compromisso”⁷⁶, a colaboração de classes corporativista se funda exatamente na negação da luta e num compromisso que se revela permanente e institucional, cristalizado num sistema de comunidades (corporações) que regulam e são reguladas por uma comunidade de comunidades, o Estado.

Ademais, o corporativismo moderno, que apela a uma reforma das instituições, não pode se desenvolver senão como função das necessidades de uma determinada estrutura econômica, social e política, cuja expressão na nossa época é o Estado capitalista. Distingue-se a forma estatal corporativista justamente pela supressão do terreno onde a doutrina liberal supunha dissolver as lutas de classe, a democracia política, substituída pela absorção da luta de classes pela integração das organizações típicas da sociedade civil no aparelho de Estado, por meio das corporações.

Por isso, Vital Moreira (apud VIEIRA, op. cit., p. 23) associa o corporativismo moderno, ou seja, o Estado corporativista, indissolúvelmente ao capitalismo. O corporativismo moderno reafirma os pólos opostos onde se encontram o operário e o capitalista, de forma que a absorção da luta de classes, nesse caso, não pode ocorrer senão por uma via totalitária em benefício do capital.

Mihail Monoilescu, economista e ex-ministro romeno das relações exteriores, simpatizante de Mussolini (ELIARD, op. cit., p. 110), autor de um livro bastante apreciado pelo pensamento conservador brasileiro, *O Século do Corporativismo*, descrevia o regime organicista como baseado numa rede de organizações marcadas pela autonomia e pela descentralização. Para ele, o Estado liberal, ao reivindicar a soberania popular, se arrogava o direito de ser a única fonte do poder público, daí seu caráter unitário e indivisível. O Estado corporativista, ao contrário, se alimenta e se realiza a partir da autonomia das corporações e por isso poderia se declarar descentralizado (VIEIRA, op. cit., p.35).

O Estado, nessa concepção, de um lado, é uma autonomia que transcende as autonomias e, de outro, é o princípio comum que condiciona a existência das unidades descentralizadas

Oliveira Salazar, chefe do Estado corporativista português aponta na mesma direção:

⁷⁶ Cf. Weber, 1974, p. 83.

O maior problema político de nossa era há-de ser constituído pela necessidade de organizar a nação, o mais possível, no seu plano natural (...) respeitados os agrupamentos espontâneos dos homens (...) para enquadrar o Estado, de modo que este quase não seja senão uma representação daquela, com os órgãos próprios para se realizarem os fins coletivos (apud VIEIRA, op. cit., p. 20).

As corporações, portanto, seriam expressões da vida nacional, agrupando todos os membros de um mesmo segmento econômico, concertando medidas que confluem para a comunidade de interesses dos mesmos e, pela interação com as dos demais ramos econômicos, uma interação reguladora e moderadora dos apetites competitivos, se alçar ao bem comum, cuja expressão política é o Estado. Tal Estado, “enquadrado” pelas corporações, ele mesmo órgão corporativo transcendente, teriam tripla função: a de expressar o bem comum, cujo conteúdo condiciona a atividade das corporações inferiores, a de coordená-las e a de arbitragem em face de conflitos entre corporações de diferentes ramos.

Embora Manoilescu conceba corporações, assim como Salazar, como agrupamentos constituídos a partir de um critério econômico, seu conteúdo seria primordialmente funcional (Idem, ibidem, p. 35), formas racionais de ordenamento nacional, capazes de impor, em função do caráter indiscutível do bem comum, uma autoridade moral impermeável à luta de classes. O regime de corporações, como organização do Estado, pretende, portanto, excluir a política em benefício da racionalidade técnica, mas não é capaz senão de erguer um sistema monolítico de adesão incondicional à política hegemônica no seio do Estado.

Nesse sentido, a administração descentralizada, o respeito à autonomia das componentes corporativas, em oposição à soberania do Estado se converte na técnica de fazer da razão de Estado a razão de toda a sociedade, ou seja, de estatizar a vida social. A autonomia das corporações para realizarem por si só as atribuições que “naturalmente” lhe correspondem, de forma descentralizada, significa de fato que à corporação cabe aplicar em seu âmbito próprio a política predominante no seio do Estado.

Enfatizamos aqui que, nesse sentido, a autonomia não apenas não se contradiz com a noção totalitária de Estado integral, como é mesmo uma condição de sua realização. Sublinhamos esse ponto porque ele ilumina o sentido concreto dos apelos à descentralização e a autonomia setorial ou local que marcam o “participacionismo”

atual, ainda que reconheçamos que as concepções de um Manoilescu e de um Salazar não sejam idênticas às dos luminares atuais da participação popular, que atuam em um contexto histórico em que as noções de autonomia e descentralização soam como o oposto das doutrinas autoritárias destes autores.

Dito isso, podemos concluir que as corporações, extensões do aparelho de Estado na sociedade, ainda que organizadas a partir do “natural” agrupamento de homens de uma mesma profissão (na terminologia corporativista, profissão significa na verdade ramo econômico, de forma a não distinguir nele o trabalhador e o patrão), não devem se definir pelos interesses próprios de seu ramo, mas pela noção de que a realização de sua função específica é parte da realização do interesse nacional comum. Mesmo que Manoilescu distinga as corporações em duas categorias, econômicas e não-econômicas, ambas confluem para o idêntico fim de aportar essa contribuição específica à consecução do bem geral (VIEIRA, p. 37-38).

Vieira (Op. cit., p. 53) faz uma observação fecunda para o entendimento do corporativismo moderno ou estatal. Para o autor, se o Estado corporativo aspira a integrar, por intermédio das corporações, toda a vida social, uma tal integração se efetiva pela mobilização nacional. Dizemos nós, pela participação de todos na definição dos destinos do Estado.

Essa mobilização, prossegue Vieira, se identifica com a organização dos indivíduos em coletividades que, à maneira do medievo, fixam de uma vez por todas o lugar próprio de cada um e de cada grupo no seio do todo social. A organização aqui é ordem!

A aceitação da integração de todos no corpo que lhe é próprio, absorvendo a função específica que lhe cabe é o resseguro de uma colaboração perfeita no interesse, e por causa, do bem comum. Vieira cunha uma divisa de excepcional eloquência e clareza: “*substituir a liberdade pela organização*”.

Eis porque o corporativismo, não importa que tenha perfil abertamente autoritário, como em Manoilescu, que professe um “organizativismo”⁷⁷ neutral ou que se reclame do controle democrático da sociedade sobre as políticas de Estado, será sempre avesso ao terreno em que se possam manifestar os enfrentamentos políticos e de classe, quer dizer, fixam-se em soluções que reclamam a força ordenadora das

⁷⁷ Lanço mão desta invenção vernacular para indicar um pensamento que pretende sobrepor soluções técnico-organizativas à luta política.

corporações pretéritas, mas na ausência do poder moral que as mantinha, se jogam nos braços do Estado, e de um Estado totalitário.

Segundo Vieira (Op. cit., p. 53-54), com efeito, os teóricos do corporativismo moderno consideram que “*o Estado Democrático expressa em sua essência a desorganização, através da anarquia partidária, gerada pela disputa do poder público*”.

É notável a semelhança dessa visão com aquela manifestada pelo tecnicismo, já referido, da *Public Choice* e das idéias de Hayek.

É assim que Manoiesco vai deduzir da necessidade de canalizar a atividade de todos as corporações para o bem comum, cuja forma é o Estado, o imperativo da integração dos sindicatos operários e patronais. Sem enxergar uniformidade de poderes entre eles, Manoiesco encontrará no ramo profissional (ou produtivo) a identidade necessária comum ao operário e ao capitalista, identidade que se consolida na submissão de ambos ao interesse do bem comum, repitamos, ao Estado corporativista. Tal raciocínio é válido, como já observamos para a relação entre distintas corporações, equilibrando-as.

A resolução dos conflitos sociais irrompe a igualdade, a que tanto uns como outros estão subordinados, mergulhando a vida econômica num mar de equilíbrio e moderação. No corporativismo puro não há lugar para crises...(Idem, ibidem, p. 39).

O Estado corporativista de Manoiesco, construção ideal, não realizada em sua integralidade em nenhuma experiência histórica duradoura, lembra Oliveira Vianna, se depara com a existência organizada dos trabalhadores: “*Disse Manoiesco que este é o século do corporativismo. Eu acrescento: e do sindicalismo*” (Apud VIEIRA, op. cit., p. 41).

Com efeito, a pureza⁷⁸ do corporativismo do autor romeno teria, ele mesmo, de ceder lugar a uma solução que conciliasse, ao modo de *Quadragesimo Anno*, sindicatos e corporações. Aqui, como na Encíclica, a solução seria integrar o sindicatos como momento parcial, coordenados com as organizações patronais, de um todo maior e

⁷⁸ Por corporativismo puro se entende um regime exclusivamente fundado nas corporações, sem a concorrência de quaisquer outras instituições representativas, sejam sindicatos, sejam partidos, seja o parlamento. Não por acaso, outra obra célebre de Manoiesco é *O Partido Único*, na qual ele identifica a entidade partidária com a corporação e o Estado corporativista com o partido. Assim, apesar de conceber o corporativismo como uma construção “de baixo para cima”, de alguma forma, anterior ao Estado que lhe dá universalidade, o autor admite um partido único capaz de ditar os destinos do Estado.

superior a ele, a corporação. Vale para essa visão a mesma observação já feita quando da descrição de mecanismo semelhante contido na visão católica: a concepção segundo a qual o sindicato operário se torna membro de um organismo comum com a patronal, que absorve seu sentido específico e o remete a um bem comum, tira do sindicalismo sua natureza de classe, ou seja, o traço distintivo do sindicalismo moderno, tal como parido pela divisão do trabalho na grande indústria.

A importância da “questão sindical” para o ideário corporativista, e o não florescimento dos grêmios corporativos, e ao contrário, a generalização do sindicalismo, originará outra corrente organicista que se caracteriza pela conversão direta do sindicato em ente corporativo, portanto em contradição com a ideia clerical da corporação como espaço de coordenação entre entidades operárias e empresariais.

Essa corrente corporativista verá o sindicato como órgão corporativo por excelência, de forma que sua estatização será direta sem a mediação de um órgão corporativo intermédio, ou melhor, o sindicato, nesse caso, será a própria intermediação entre o Estado e o indivíduo.

3. Sindicatos e Estado: o corporativismo e o Brasil

O tema do corporativismo percorreu a história do Brasil, em especial do Brasil republicano, como uma das marcas distintivas da ação política da burguesia nativa. Basta que se lembre do corporativismo varguista que, tendo se tornado a espinha dorsal do regime encabeçado por Getúlio entre os anos de 1930 e de 1940, se fez perene na estrutura sindical brasileira que, malgrado transformações importantes operadas desde os anos de 1980, ainda traz patente a marca da ordem corporativa, por exemplo, na sobrevivência do imposto sindical. Incapaz, como nos lembra Oliveira (1997, p. 55-66) de conviver com o conflito, nossas classes dominantes jamais deixaram de ter como horizonte o regime totalitário.

Fernandes em sua monumental *A Revolução Burguesa no Brasil* (2006), retoma a formação da burguesia brasileira em relação com a própria emergência do Estado nacional brasileiro. Aí, se de um lado o autor reconhece nesse processo um lugar efetivo ao liberalismo, lembra sempre que esta “adesão” das classes senhoriais à ideologia liberal se plasmará numa burguesia, primeiro, presa aos laços latifundiários de suas raízes e, segundo, atavicamente fraca no concerto mundial das classes burguesas, o que a leva diretamente do atraso político-econômico da economia agrícola exportadora a

protagonista da integração do país no mercado mundial, num contexto de subordinação ao capital internacional. A “aceleração histórica” (FERNANDES, op. cit., p. 360 e seg.), quer dizer, a modernização capitalista que esta burguesia de alma rural terá que operar, colocando o país no quadro da economia global, a partir das primeiras décadas do século XX, está em contradição com a construção política desta classe como camada dominante. Há um descompasso entre as tarefas em escala histórico-universal que a burguesia nativa deve realizar, no patamar que lhe reserva a economia mundial, e a constituição da dominação burguesa no país.

É assim que as transformações introduzidas pelo capitalismo no país, a passagem do escravismo ao assalariamento, a emersão de uma economia industrial, mesmo que repousando sobre a base da propriedade latifundiária e sobrevivendo do capital estrangeiro e, principalmente, a entrada em cena de um proletariado moderno, aspirante a uma organização independente, encontra uma burguesia cujos métodos de dominação não podem ser a de uma autêntica democracia parlamentar.

A emersão do proletariado urbano e a progressiva liberação político-organizativa do campesinato, que se expressa mais tarde, na virada da década de 1950 para a de 1960, não encontrará nas classes dominantes senão a violência como política, “*com o que a burguesia reage sempre sob a forma de ditadura*” (OLIVEIRA, op. cit., p. 60). Ousamos acrescentar que, com ditadura ou não, a reação burguesa visa sempre a confiscar o direito à organização independente das classes despossuídas, o que se opera por mecanismos corporativistas, avessos aos métodos parlamentares com que as burguesias europeias se deram ao luxo de exercer sua dominação.

O corporativismo, que ora reaparece com face “participacionista”, é um fenômeno, portanto, que ocupa lugar importante na história do país. A tese que aqui defendemos, a do “participacionismo” como um corporativismo, exige, dessa forma, que retomemos aspectos históricos desta categoria em nosso país.

Como lembramos acima, Vieira acha que se o século XX é o “século do corporativismo”, ele é, também, por outro lado, o século do sindicalismo. Nós exprimimos essa ideia anteriormente dizendo que o pensamento organicista que reaparece pela boca da sociologia burguesa está radicalmente confrontado com a existência da classe operária organizada, não apenas, mas principalmente em sindicatos. Assim, o corporativismo moderno se define, sob certo aspecto, pelo paradigma da absorção dos sindicatos pelo Estado.

Será esse justamente o caso brasileiro, onde o regime corporativista idealizado por Vargas estará assentado basicamente na estrutura sindical, codificada na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) e conduzida por uma estrutura estatal cujos pilares eram o Ministério do Trabalho e a Justiça do trabalho.

Ao contrário do que se pensa usualmente, a estrutura sindical varguista é concebida tendo em vista não só as organizações operárias em si, mas se ergue como uma dualidade integrada pelos sindicatos de empregados e pelos sindicatos de empregadores, até aí, num modelo mais ou menos clássico de corporativismo.

O Ministério vai funcionar como âmbito da concertação corporativa entre os dois ramos da estrutura. Na ausência de fóruns corporativos gestados na sociedade civil, como idealizava a Doutrina Social católica, ou o organicismo societário, “de baixo para cima” de um Manólesco⁷⁹, por exemplo, ver-se-á uma dinâmica integralista em que, ao contrário da idealizada edificação do aparato estatal desde as bases, se verá um movimento centrífugo que arrasta as componentes sociais para a estrutura do Estado.

Nessa concepção, temos um Estado sindical-corporativo, isto é, no qual os sindicatos ocupam, eles mesmos, o lugar das corporações. Esse Estado é sindical, por estar assentado nos sindicatos corporativos, e corporativo porque passa a incluir uma função nova, além do exercício da administração, da legislação e da justiça, a função corporativa que, nos explica Vieira (Op. cit., p. 58), consiste em ser um nexo que une suas diversas componentes corporativas. Nesse caso, a vida sindical só pode ser estatal⁸⁰.

Oliveira Vianna, conforme Vieira (Op. cit., p. 71-79), acreditará que, no caso brasileiro, um déficit civilizatório, a ausência de uma experiência associativista, um estado de barbarismo prolongado determinará que a constituição de um regime organicista e nacional só poderia se dar pela via do Estado e, por conseguinte, pela estatização dos sindicatos. Por isso, o corporativismo varguista se realizará por meio da

⁷⁹ Ainda que este autor tenha, de fato, renunciado à idealização de um Estado gerado e enquadrado por uma rede social de corporações ao reconhecer que, ao contrário, a experiência italiana mostrava que a realização do bem comum, na base da colaboração entre as diferentes funcionalidades não poderia se dar senão a partir de uma emanção do Estado, invertendo, portanto, os termos de sua própria teoria política (Cf. VIEIRA, op. cit., p.56).

⁸⁰ Leon Trotsky, em *A Integração dos Sindicatos ao Poder de Estado*, explica que a estatização dos sindicatos, sem ser natural, é uma característica intrínseca da fase monopolista do capital, que torna a vida social cada vez mais estatal. Para Trotsky, esse traço da época imperialista impede a existência de sindicatos plenamente independentes e, em razão disso, de sindicatos efetivamente democráticos. Para ele, porém, esse contexto exige, não o abandono das organizações em benefício de outras “melhores”,

coerção. Tal linha de pensamento justifica o dismantelamento da estrutura sindical autônoma por meio da chantagem estatal e/ou da repressão pura e simples.

Vargas irá verbalizar o sentido do corporativismo no Brasil logo em 1931, no momento da criação das chamadas leis trabalhistas: “O Estado não reconhece a luta de classes. As leis trabalhistas são as leis da harmonia social” (apud FREIRE, 1994, p. 4). Na mesma direção vai a fala de Lindolfo Collor, primeiro ministro do trabalho, mais ou menos no mesmo período: “É tempo já de substituímos ao velho e negativo conceito de luta de classes o conceito novo, construtor e *orgânico* de colaboração de classes” (apud OSI, S/D, p. 11, grifos nossos).

Freire (Op. cit., p. 4) observará que o corporativismo identificará a ordem liberal, que, aliás, Oliveira Vianna considera alheia à realidade da genealogia do povo brasileiro, com o “lugar da luta de classes”, como argumento para se alçar ele próprio como sistema capaz de assegurar a exploração capitalista. Em abril de 1931, discursando aos operários da Light, cujo sindicato aderira à tutela de seu ministério, Collor baterá no mesmo tema clássico do corporativismo:

O sistema representativo puro e simples é uma ficção malograda. Ao lado do sufrágio universal, que considera o indivíduo pelo número e não pela sua função social, deve erigir-se outro *processo de participação no governo* através do qual os grupos e os sindicatos intervenham diretamente nas responsabilidades de direção do Estado (OSI, op. cit., p. 11-12, grifos nossos).

Passemos, por enquanto, por alto pelo apelo à participação social nas responsabilidades do Estado, tema favorito de nossos “participacionistas” atuais, do que trataremos no capítulo seguinte. Fixemo-nos em dois elementos centrais da formulação de Collor. O primeiro, a denúncia do sistema representativo (aliás, outro tema favorito dos nossos adeptos atuais da democracia participativa), em função de que ele se baseia no peso numérico dos indivíduos. Ora, a força do proletariado, destituído de toda propriedade e, como tal, usurpado dos meios materiais e ideológico de disputa social, reside fundamentalmente em seu número e em sua organização.

Tomada deste ponto de vista, ganha todo sentido a ideia de se tomar os indivíduos pela sua “função social”, ou seja, como membro de uma profissão, o que o fixa em seu lugar próprio na funcionalidade da sociedade, lugar ao qual ele está de uma

mas a ação dos comunistas no interior dos sindicatos, sob a bandeira da independência sindical e da democracia operária (TROTSKY, 2009, p.97-105).

vez por todas condenado, visto o interesse do bem comum de que cada um faça a parte que lhe é própria, quanto o iguala a todos os que exercem essa mesma função, seja na qualidade de empregado, seja como empregador. Percebe-se facilmente que a força numérica da classe se dissolve no “parlamento” das corporações, no nosso caso, da concertação entre empregados e empregadores no âmbito do Ministério do Trabalho.

Essa orientação não pôde ser implementada senão pelo desmantelamento cabal e violento dos sindicatos constituídos ao longo dos 30 anos anteriores ao período Vargas. Se foram comuns os casos de sindicatos que se converteram ao estatismo, muitos foram interditados e substituídos por outros novinhos em folha, saídos diretamente da engrenagem do Estado, já de corte corporativista e oficialista.

O golpe de 1937, que proclamou o Estado Novo, por obra das mesmas forças que se alçaram ao poder em 1930 se reclamando da democracia liberal, demonstrou, de um lado, que a natureza títere da burguesia brasileira a incapacitava para instituir uma democracia clássica duradoura no país. Em face das vicissitudes da luta de classes, tal gênero de “burguesia democrática” preparava na verdade a interdição das mais comezinhas liberdades democráticas. De outro lado, o golpe evidenciava que o regime corporativo, intrinsecamente totalitário, tende a se realizar sob a forma do Estado autoritário.

A Constituição outorgada em 1937, a “Polaca”, seria o corolário desse processo que se arrastou pela década:

Desta forma, a “Polaca” evidencia que não há por que se falar mais em patrões e trabalhadores, mas em empregados e empregadores; o contrato, que na ideologia liberal admitia duas partes com interesses diferentes e que chegavam a determinado acordo que poderia ser rompido caso alguma delas desrespeitasse alguma cláusula, foi substituído pelo termo convenção, já que se passou a pressupor que ambas, agora, possuíam objetivos comuns (FREIRE, op. cit., p. 5).

Se não tivemos no Brasil, de fato, um Estado sindical-corporativo, na expressão de Panunzio (VIEIRA, op. cit., p.57), posto que não chegamos à sua forma por excelência, o Estado Fascista, a estrutura sindical estava plenamente fundada nos parâmetros da *Carta de Lavoro* do regime de Mussolini.

O fato de que a estrutura sindical corporativa foi, após 1945, seguidamente abalada pela luta de classes, na qual, de uma maneira ou de outra, os trabalhadores buscaram se servir dos sindicatos atrelados, expressa somente o fato de que o Estado

brasileiro não se consubstanciou como Estado corporativista em sua plenitude, como aliás, de forma duradoura, nenhum Estado no mundo. Isso, entretanto, não quer dizer que a natureza corporativa da estrutura sindical não tenha sido essencial como dique a refrear e impedir as lutas operárias.

Essa rápida digressão em torno da experiência brasileira de Estado corporativista nos ajuda a identificar elementos definidores dessa forma de dominação.

O corporativismo moderno, ou seja, a teoria política do Estado corporativista, parte da realidade da luta de classes. Sua interpretação está ligada ao enfrentamento da polarização entre capital e trabalho no curso do desenvolvimento do modo capitalista de produção. A codificação teórica do corporativismo moderno, em primeiro lugar por Durkheim responde à emergência do movimento operário e de seu protagonismo na cena política.

Por isso mesmo, a base política do moderno corporativismo, seja ele de cariz clerical, seja de perfil laico é, primeiro, a negação da natureza mercantil da força-de-trabalho e da própria noção de força-de-trabalho, vistas, e com razão, como geradoras da luta entre patrões e trabalhadores, substituída por uma concepção pessoalista do trabalho. Na visão corporativista, “a força de trabalho deixa de ser compreendida no universo mercantil” (FREIRE, op. cit., p. 5).

Para Vieira (Op. cit., p. 45), “a tendência corporativista concretiza-se quando se intenta reparar as consequências da separação capital/trabalho, *originária da empresa* (Grifo nosso).

Em segundo, a aversão tanto ao regime político brotado da oposição de classe, a democracia liberal, terreno, lembremos, não da emancipação mesma da classe operária, mas do combate pela verdadeira emancipação, seja à solução socialista. Com efeito, nos lembra Freire (Op. cit., p. 3):

A substituição da noção de classe – fruto do liberalismo – pela de corporação, não significa apenas a mudança de nomenclatura. Representa uma proposta de reordenação da sociedade, de modo que “não haja” luta de classes.

Assim, o corporativismo moderno se apresenta como uma solução de terceira via, nem capitalista nem socialista. Na versão clerical, se coloca como um regime que realiza no plano da vida secular, a ordem divina e a ordem natural; na versão laica, como um regime que, transcendendo os egoísmos de classe, realiza o pensamento

positivo-racional, no quadro de um organicismo naturalista. Em ambas as versões, sendo todos os homens parte do corpo místico do Cristo, ou sendo os homens membros de um corpo natural funcional, as diferenças de classe se convertem em complementaridades.

Por fim, o corporativismo moderno está baseado nas noções de descentralização, autonomia e participação, tão valorizadas hoje quando estão associadas ao alargamento da vida democrática. O integralismo corporativo se alimenta exatamente da ação autônoma das corporações, do entendimento entre suas componentes para realiza o que lhes é específico no plano do bem comum. Por essa via, como membro da corporação que o situa na esfera do bem comum e atribui sentido a sua atividade, o indivíduo integra pela sua participação a direção do Estado.

Como se vê, e como já se disse antes, a participação não só não se identifica automaticamente com a democracia, como fazem crer os “participacionistas” de hoje, como foi sempre parte essencial da lógica corporativa integralista e totalitária.

A participação, todavia, não pode ser um elemento fundante do corporativismo, ou seja, não pode ser fator de integração do indivíduo na comunidade de interesses, sem estar associado a um fator complementar que permita aos participantes reconhecer no corpo superior, transcendente, comunidade de comunidades, corporação de corporações, o âmbito do bem comum e, como tal, o plano detentor da autoridade moral capaz de determinar os limites próprios de sua atividade, e depositário universal das distintas obras dos corpos intermediários.

Esse fator é a subsidiariedade, valor moral que assegura ao mesmo tempo a autonomia dos corpos intermediários e sua subordinação orgânica ao plano universal. Noção recuperada do tomismo pelo “participacionismo” contemporâneo, a subsidiariedade encarna o corporativismo atual e, como tal, foi trazida para o centro das “reformas” institucionais recentes. É de seu exame que nos ocuparemos a seguir.

Capítulo III

Valhei-nos, São Tomás: do Princípio da Subsidiariedade à “Reforma” do Aparelho de Estado no Brasil

Cada parte está ordenada para o todo de que é parte,
como o imperfeito está ordenado para o perfeito,
mas o indivíduo é uma parte da comunidade perfeita (...)
para ele, a comunidade perfeita é a cidade.

(São Tomás de Aquino –
Summa Teológica, Tomo 2, I.II, Questão 90, Art. 2)

A verdadeira liberdade chama-se participação.
(Juan Vallet de Goytsolo – Libertad y Principio de Subsidiariedad)

Como afirmamos anteriormente, o tema do corporativismo é recorrente na vida política brasileira. Em particular, a partir dos anos de 1930, o corporativismo é um traço distintivo de uma mentalidade autoritária que percorre a história de um país cujas instituições políticas, que foram reconfiguradas muitas vezes ao longo do século XX, mantêm sempre uma componente bonapartista⁸¹. Temos lembrado ao longo deste trabalho, apenas como exemplo, da persistência de pilares do sindicalismo corporativista em nossa estrutura sindical, tais como o imposto e a unicidade sindicais que, no limite, submetem as organizações de trabalhadores ao Estado.

Assim, não é estranho à história nacional o ressurgimento do corporativismo sob nova aparência nos anos de 1990, particularmente sob os ofuscantes trajes dos pensadores da autodenominada Terceira Via. Este capítulo está destinado a discutir essa ressurgência, enfatizando o lugar do Princípio da Subsidiariedade nesse processo e sua preponderância como conceito subjacente às grandes linhas da “reforma” do Estado e da política educacional nos anos recentes.

Para adentrarmos no conceito de Subsidiariedade, entendermos porque ele é o fundamento do novo corporativismo surgido no fim do século XX e como ele se expressa nas políticas educacionais brasileiras recentes, vamos retomar primeiro a

⁸¹ Um exemplo clássico é a contínua submissão do Poder Legislativo ao Poder Executivo, seja pela dinâmica política costumeira em que o parlamento se faz balcão de negócios em torno dos interesses do governo de turno, seja no próprio ordenamento institucional onde, é bom lembrar, os parlamentos, em seus vários níveis, não podem legislar, por exemplo, sobre gastos públicos.

trajetória do corporativismo nos arranjos contemporâneos de colaboração de classes, sobretudo a partir dos trabalhos de Arbix (1996) e Alves (1999). Recorremos a este para uma posição crítica e àquele, para uma sistematização mais simpática ao neo-corporativismo, além de lançarmos mão das indicações de Souza (2001) acerca do trânsito da concepção corporativista do mundo empresarial para o das políticas educacionais.

As contribuições simétricas de Arbix e Alves, ademais, de pontos de vista opostos, nos ajudam a entender o lugar do corporativismo de feição setorial na emergência do Princípio da Subsidiariedade na gestão dos serviços públicos da área social, no Brasil da virada do século.

Chegando neste ponto, passaremos a apreciar o Princípio da Subsidiariedade em sua trajetória histórica e em sua reaparição nas teses da Terceira Via e, por fim, nas formas assumidas pela política educacional brasileira a partir da contrarreforma do aparelho de Estado dos anos de 1990, o que será observado na reflexão sobre as políticas educacionais recentes, em especial, no âmbito do Estado do Ceará.

1. Um novo corporativismo para o fim do século: “a hegemonia começa na fábrica”

Examinemos as opiniões de Glauco Arbix⁸² que escreveu nos anos de 1990 uma tese de doutorado sobre a experiência da Câmara Setorial da Indústria Automotiva, instalada no princípio daquela década entre os sindicatos metalúrgicos da CUT, empresários do setor e o governo. O trabalho de Arbix, depois sintetizada no artigo que aqui examinamos, buscava dar um fundamento teórico à política de generalização das câmaras, o que, por motivos variados, não ocorreu. Mas, como se verá, Arbix advoga um novo tipo de corporativismo, de teor “societal” e de abrangência setorial, como alternativa às chamadas políticas neoliberais. A vantagem de trabalharmos o texto de

⁸² Glauco Arbix, antigo dirigente trotskista, aderiu, a partir de 1987, à corrente lulista no interior do PT. Como pesquisador, dedicou boa parte de seu trabalho dos anos de 1990 ao exame das formas assumidas naquele momento pelas alternativas corporativistas, sempre apondo a elas um sinal positivo, enquanto alternativa à desregulamentação aportada pelas duas ondas de ajustes determinadas pelas instituições multilaterais. Nisso teve a companhia de estudiosos de outras extrações, como Celso Frederico, cuja origem é o PCB e Chico de Oliveira que, àquela época, transitava mais proximamente das correntes majoritárias do PT. Estes últimos advogaram o modelo corporativo das câmaras setoriais, embora com um discurso amparado em conceitos tradicionais da esquerda, (Cf. FREDERICO, 1994 e OLIVEIRA, 1999).

Arbix reside no fato de que o autor trata as coisas pelo seu nome. Portanto, nos poupa de demonstrar que as alternativas aqui tratadas são de cariz corporativista.

Arbix (1996, p. 131), um confesso defensor do corporativismo como instrumento de enfrentamento da crise do capital e de seus efeitos sobre a classe trabalhadora, observa, nesse caso, com razão, que o termo corporativismo carrega um sentido de “busca de benefícios particularistas junto ao setor público em detrimento do 'bem comum'.” Este sentido se popularizou, em particular a partir dos anos de 1990, quando a palavra passou a servir de estigma colado aos sindicatos que, na defesa dos interesses exclusivos de sua base, se mostravam “insensíveis” às necessidades do “conjunto da sociedade”, o que foi curiosamente assimilado por muitos dirigentes sindicais que se esforçaram para não parecer “corporativistas”.

Arbix (Op. cit., p. 132), porém, apoiado no exame do significado da palavra “corporativismo” em outras línguas, e na experiência política do século XX, assevera que ela adquiriu uma profusão de sentidos, todos eles, entretanto, assentados na coesão, voluntária ou obrigada, entre classes de interesses opostos num mesmo órgão com o fim de promover a vontade geral, o “bem comum”.

Reconhecidas essas variantes do que se chamou, em especial a partir do último quartel do século XIX, corporativismo, Arbix (Idem, ibidem, p. 134-136) desenvolve o conceito que denomina “novo corporativismo” que ele identifica com as posições da social-democracia europeia que teria praticado uma política de sustentação de regimes “estáveis”, em colaboração com a patronal, mas baseado num acordo em torno de grandes temas, de macro-políticas estatais, tais como o pleno emprego, a redução da desigualdade, a implementação de políticas sociais distributivas, a manutenção da vida democrática, etc. Tal corporativismo de novo tipo adquiria as características democráticas, distinto, portanto, das versões medieval, fascista, clerical ou de teor durkheimiano, pois assentado numa macro-negociação balizada pelos grandes temas de interesse da sociedade no seu conjunto.

O autor reconhece que o alicerce de um tipo de pacto desses só pode ser o Estado, no caso europeu, o Estado de Bem-Estar que, há trinta anos vem retrocedendo, pondo em xeque os pactos sociais celebrados desde então, sendo os mais emblemáticos os pactos espanhóis de La Moncloa⁸³, e dando lugar a uma sucessão de governos,

⁸³ Os Pactos de La Moncloa foram um conjunto de negociações que resultaram no acordo que viabilizou, do ponto de vista das classes patronais, a transição do regime franquista para o regime liberal-

conservadores ou socialdemocratas, que se dedicam a confiscar todas e cada uma das conquistas sociais dos trabalhadores daquele continente.

Esse recuo do Estado como escoadouro das macronegociações estaria levando, no momento em que o autor escreve meados dos anos de 1990, à emergência de atores “menores” nos processos de negociação, deslocando o centro decisório do aparelho estatal (como tanto no corporativismo autoritário, como naquele de teor socialdemocrata) para instâncias da sociedade civil, mesmo que a figura do Estado não desapareça em função disso, mas assuma novo papel:

Como alertou Schmitter, o Estado moderno, para melhor cumprir suas funções, e sob certas circunstâncias, tende a dividir seu poder de definição das políticas públicas com *associações de interesse* – que detêm informação e conhecimento – através de *estruturas institucionalizadas* (Arbix, op. cit., 135, itálicos nossos).

Retenhamos o que está grifado nessa citação, pois nos vai ser útil quando discutirmos as implicações da “divisão” de atribuições entre o Estado e as “associações de interesse” através de “estruturas institucionalizadas”. Mas, por enquanto, o trecho nos basta como descrição das diferenças entre o velho e o novo corporativismo.

Para nosso otimista autor, superar-se-ia por essa via a velha característica do corporativismo tradicional que aspirava à absorção das instituições da sociedade civil pelo Estado, ao mesmo tempo em que assentaria o mercado capitalista em pressupostos que não seriam de mercado (Idem, ibidem, p. 135). Tal distinção seria de tal ordem que autoriza o autor a adotar um neologismo “emprestado” do inglês para denominá-lo, “corporatismo” (Idem, ibidem, p. 136). Como queremos demonstrar, entretanto, o novo corporativismo vai renovar os processos de constituição de um Estado total ou integral, ao contrário da superação do integralismo tradicional na qual Arbix acredita.

É assim que Arbix vai enxergar uma distinção central entre os corporativismos novo e velho: o fato de que naquele, fenômeno das sociedades modernas multifacetadas,

democrático, ao cabo de 40 anos de ditadura. Demolidas pela ação das massas, as instituições franquistas derrotadas abriam a via para as reivindicações operárias. Esse processo, entretanto, foi interrompido pela política de reconciliação nacional que visava a operar a preservação dos interesses da burguesia, fortemente identificadas com as instituições derrotadas, no bojo da transição para o regime democrático. Os Pactos de La Moncloa, negociados entre 1977 e 1981, cobriram desde o ordenamento político-institucional do país até a política de empregos, objeto do último pacto celebrado em 1981. La Moncloa não teria sido possível sem a caução dada pela participação das organizações tradicionais da classe operária espanhola, em particular o Partido Socialista Obrero Español (PSOE), o Partido Comunista Español (PCE), a Confederación General del Trabajo (CGT) e as Comisiones Obreras (CC OO). Desde

avultam os “mecanismos emergentes na sociedade capitalista”, sendo designado por isso de “societal”, enquanto neste, os mecanismos de agregação corporativista nasceriam das entranhas do Estado, e assim constituiriam um corporativismo “estatal”. Isso levaria a uma nova distinção entre eles, o fato de um, o “societal”, se basear na autonomia das associações gestadas na sociedade, e o outro, “estatal” se apoiar na autoridade do Estado e em sua identificação com a sociedade. Arbix (Op. cit., p. 137) não nega, porém, que sem Estado não há corporativismo, mas vê na variedade “societal” um sistema de troca e intercâmbio recíprocos entre o Estado e a sociedade civil.

De qualquer modo, partindo dos escritos de Schmitter⁸⁴, Arbix vai reconhecer o arranjo neocorporativo como um mecanismo que liga “os interesses organizados da sociedade civil com as estruturas de decisão do Estado”. A partir desse aspecto conceitual, Arbix (Idem, ibidem, p. 138) desenvolve a concepção de outros autores, colocando o acento tônico nos processos de concertação social, mas mantendo o essencial da concepção contida na frase acima citada, isto é, a ideia de que há uma interdependência entre os grupos em conflito na sociedade e, assim, concebendo um modelo de trocas de entre eles que, a nosso ver, nada mais é do que um sistema de colaboração de classes, preservada a base da propriedade privada.

Nessa concepção, os arranjos corporativistas designam tanto um sistema não político, quanto os processos que, e o autor não afirma isso, desaguardam nesse sistema. Assim, a concertação evoluiria de uma troca de experiências e expectativas entre os atores envolvidos, passando a uma negociação de trocas entre as partes, ou seja, a um sistema de acordos onde as partes ganham e cedem vantagens, chegando a um terceiro nível, onde nós vemos um salto de qualidade, que seria a institucionalização, não só dos resultados dos acordos, como dos mecanismos para a sua obtenção, ou como afirma Arbix (Idem, ibidem, p. 139), a concertação “só ganharia estabilidade a partir do estabelecimento de relações de longo-prazo entre o Estado e a sociedade”.

Todo esse processo estaria fundado na observância das “exigências sistêmicas da economia nacional”, quer dizer da economia capitalista vigente que funciona como horizonte último do arranjo neocorporativo.

então, la Moncloa tem sido apresentada como uma concertação social exitosa (com informações de SECCO, 2003, p. 11-18).

⁸⁴ O autor se utiliza, para essa passagem, do artigo *Still the Century of Corporatism?*, de Philippe C. Schmitter, no livro *The New Corporatism*, (PIKE, F. e STRITCH, T., 1974).

Os autores apresentados por Arbix remontam suas idéias a um axioma tradicional do corporativismo, o da substituição do sistema de livre mercado, com o fim de reduzir ou eliminar a competição entre as várias componentes, retórica que historicamente encobre o objetivo de impedir que os trabalhadores usufruam de independência para lutar por seus interesses próprios.

Para além do fato de que, embora a competição seja impossível de abolir por meios institucionais, o capitalismo se caracteriza, desde o princípio do século XX, como um sistema que tende ao monopólio e à centralização dos recursos produtivos e dos lucros, o chão dos arranjos corporativos segue sendo a propriedade privada dos meios de produção, objeto precípuo da existência do Estado. Ou seja, o fundamento do neocorporativismo segue sendo (e o lugar ocupado pelo Estado em seus arranjos atesta isso) os mesmos que estiveram na raiz de seu surgimento como sistema de Estado a partir dos escritos de Durkheim e de seus teóricos da virada do século XIX para século XX.

Curiosamente, ao apresentar outro autor, Alan Cawson, Arbix avança a ideia do novo corporativismo como um sistema regulador e, nesse caso, oposto aos traços característicos do que se convencionou chamar de neoliberalismo. O lugar do Estado se situaria justamente aí, no momento da institucionalização dos acordos alcançados. Da mesma forma, Arbix considera que o neocorporativismo representaria um triunfo da política, do debate sobre a naturalização da economia trazida pelo discurso “neoliberal”.

Um teórico de outra coloração política, Francisco de Oliveira, vai na mesma direção, ao considerar o chamado “acordo das montadoras”⁸⁵ como um deslocamento de aspectos da política econômica da esfera privada para a pública, permitindo assim, a expressão da vontade dos trabalhadores cuja voz houvera sido historicamente interdita. Diz-nos o autor (OLIVEIRA, 1997, 74-75):

Enquanto isso, as classes dominadas tentam, por todos os meios, construir a política, fazer a política. Uma das formas mais exemplares a esse respeito foi construída pela experiência da câmara

⁸⁵ Como também ficou conhecida a Câmara Setorial da Indústria Automotiva, no início dos anos de 1990. Como resultado do “acordo das montadoras”, o automóvel sofreu uma redução de preços de 22%, fruto de um arranjo em que as empresas anunciaram uma redução de lucros de 4,5%, o setor de autopeças, de 3,0% e as concessionárias, de 2,5%, mas tudo amparado numa redução de IPI e de ICMS que alcançava a fantástica cifra de 12%. Aos trabalhadores se deu uma manutenção do nível de emprego por alguns meses e a garantia de reajuste conforme a inflação. Em 1993, o acordo foi renovado com a promessa de ampliação dos reajustes salariais em 20% até 1995, novo período de manutenção do índice de emprego, com a criação de 91 mil empregos (FREDERICO, 1994, p. 94). Essa segunda parte do acordo não encontrou apoio no governo FHC, eleito em 1994 e se cumpriu apenas em parte (Arbix, op. cit., p. 127-128; OLIVEIRA, 79-81).

setorial da indústria automotiva (...) os três atores principais modificaram os termos da câmara setorial para compromissos de aumento de produção, renovação tecnológica, garantia de emprego e salários (...) uma agenda de discussões e de objetivos que constituía uma verdadeira revolução nas relações capital-trabalho no Brasil.

De outro lado, toma posição Alves (1999). O autor enxerga as manifestações neocorporativas justamente como instrumentos do que chama “reestruturação produtiva”, onde a defesa dos interesses próprios da classe se vê substituída pela

participação dos trabalhadores assalariados no processo decisório da reestruturação produtiva *setorial* ou *por empresa*, buscando no mundo da produção, uma convergência de interesses entre capital e trabalho assalariado (ALVES, op. cit., p. 2. Destaques do autor).

Alves enxerga ainda um recuo de um corporativismo social-democrata clássico, de tipo societal ou estatal, em qualquer dos casos, implicando uma ação de horizonte geral, para um corporativismo setorial, vinculado exclusivamente ao ramo econômico onde se viabiliza o arranjo, tendo efeitos mais amplos apenas indiretamente. Tal modelo reduziria a margem de manobra da classe trabalhadora, limitada aos imperativos daquele dado setor da economia.

Segundo o autor (Idem, *ibidem*, p. 5):

O novo padrão de ação sindical, sustentado na lógica corporativa setorial é, portanto, a própria síntese propositiva da captura da subjetividade do trabalho tal como se propõe – e impõe – os dispositivos organizacionais (e ideológicos) da nova forma produtiva (o toyotismo).

Isto porque, para Alves, as novas formas de corporativismo que os anos de 1990 vão conhecer devem ser entendidos, para além (mas sem deixar de considerá-la) da vontade subjetiva (política) das forças sociais em presença, como imposições do fundamento do sistema capitalista. Alves, então, busca as razões do neocorporativismo no terreno ontológico, onde repousam tanto as formas organizacionais da produção quanto as modalidades de colaboração entre as classes. Assim como o toyotismo aparece como “ideologia orgânica” do capital no período em tela, também o neocorporativismo teria um cariz orgânico no contexto do capitalismo de fim de século.

Alves parte da premissa de que há uma relação entre a conjunção crise do Estado-crise do capital e as novas formas organizacionais assumidas pela indústria. A

erosão de direitos que, no limite, inviabilizaram as formas precedentes de colaboração corporativista (especialmente aquela praticada pela social-democracia europeia) se combinou com as alternativas de produção *just in time* ou toyotista, inaugurando formas de corporativismo setoriais ou parciais, tornando obsoletos conceitos como universalidade de direitos e regulações, e constituindo um tipo de administração de caráter descentralizador.

Evidentemente, já vimos estes processos ocorrerem igualmente na esfera do Estado, ao nosso ver, inaugurando uma outra “universalidade”, uma “universalidade da diferença”, ou da “equidade”, numa gestão universalmente descentralizada.

Para o autor, a instabilidade que marca a valorização do capital e a fluidez do mercado exigiriam a incorporação da flexibilidade na acumulação capitalista como traço orgânico das saídas para a crise de valorização, o que é o mesmo que falar em flexibilização das condições sociais da produção.

Sendo assim, o neocorporativismo que plasma as políticas estatais, inclusive as educacionais, desde os anos de 1990 devem ser examinadas à luz das mudanças verificadas no sistema produtivo hegemônico. Até porque, como já observado na análise das posições de Arbix, os arranjos neocorporativos verificados nesse interregno histórico incidiram sobre o lugar do Estado e, como temos assinalado ao longo deste trabalho, incidiu na reconfiguração do próprio aparelho estatal. Daí considerarmos pertinente a frase de Gramsci que encima este item, “a hegemonia começa na fábrica”. Usada pelo autor para ilustrar a intervenção da organização produtiva fordista na vida social, ela cabe bem aqui para ressaltar que as formas de dominação estatal contemporâneas também encontram na base do sistema produtivo suas raízes.

Ressalvando que Alves enxerga nas novas formas assumidas pelo processo produtivo uma “nova etapa do desenvolvimento capitalista”⁸⁶ (Idem, *ibidem.*, p. 6), retomemos do autor a ideia fecunda de que é na gestão, ou seja, na organização da produção que reside as principais alterações no sistema produtivo para torná-lo

⁸⁶ Não é este o lugar para desenvolver esta polêmica, mas, por razão de honestidade intelectual, sublinhamos nossa diferença com Alves neste aspecto, posto que, como desenvolvido no primeiro capítulo da presente tese, julgamos que as saídas encontradas pelo sistema do capital nas últimas décadas para a contradição entre o desenvolvimento da produtividade (crescente acúmulo, não apenas de mercadorias, mas de capitais) e a retração relativa do consumo, no que pesem alívios imediatos e localizados, preparam sempre uma “nova etapa”, isto sim, de aprofundamento da crise do capital. Reconheça-se aqui que Alves (Op. cit., p. 6) destaca, com razão, o caráter artificial destas saídas ao atribuir lugar central ao que chama, acompanhando Chesnais, de financeirização da acumulação capitalista, ou seja, uma acumulação baseada na especulação em detrimento da produção e da circulação efetivas.

funcional à chamada acumulação flexível. Para Alves (Op. cit., p. 6), “a construção do toyotismo como um “modelo ontológico” da produção capitalista ocorreu a partir de uma prática gerencial”. O autor conclui a seguir: “O nexos essencial da acumulação flexível não reside em dispositivos tecnológicos, mas sim em dispositivos organizacionais.

A nós interessa, especificamente, o desdobramento desse processo que nosso autor assinala, o fato de que o novo gerencialismo engendra um novo corporativismo, onde o essencial é, dentro de um modelo de avaliação por resultados, incorporar o trabalhador como “colaborador ativo do capital no campo da produção” (Idem, *ibidem*, p. 7). Dito com outras palavras pelo próprio autor, trata-se da

necessidade “radical” da produção capitalista de instaurar uma nova hegemonia do capital na produção, integrando, através da captura da subjetividade do trabalho, o pólo antagônico do capital (Idem, *ibidem*, p. 8).

O autor ressalta, com razão, que não interessa ao capital nenhuma das formas historicamente constituídas da organização da classe trabalhadora, quer dizer, não interessa as formas de colaboração de classe que reconhecem a bipolaridade da sociedade. A descrição que Alves faz desse novo cenário é perturbadora mas reveladoramente semelhante aos pilares da “reforma” gerencial do Estado, como veremos:

Não interessa ao capital o sindicato com política socialdemocrata no sentido clássico, (...) O que é exigido é um tipo de sindicalismo de empresa, com atuação restrita e setorial; (...) Por isso a ideia de “concertação social” que incorpora o espírito da colaboração ativa entre capital e trabalho e da *participação* dos próprios trabalhadores assalariados (...) na implementação das estratégias produtivas (Idem, *ibidem*, p. 9, *italico* nosso).

De resto, de perspectivas diferentes, tanto Arbix quanto Alves, como vimos, olhando, como veremos, para teorizações que remontam a Drucker (1964), descrevem um processo que se afasta da integração societal das organizações dos trabalhadores, para uma integração em nível setorial, apenas para retomar a incorporação desta organizações ao aparelho estatal, agora como corpo intermediário que se constitui ao lado do empresariado como “corporação” por ramo econômico, mas no âmbito de um plano global-estatal imposto pelas novos imperativos da crise do capitalismo.

Souza (2001) apresenta alguns aspectos desse processo em que a hegemonia começada na fábrica se expande como hegemonia social e, como tal, obrigatoriamente como hegemonia exercida através do poder de Estado, o que para nós é essencial tendo em vista que advogamos que a “reforma” do aparelho de Estado no Brasil, no interior da qual vem se operando a “reforma” do sistema educacional, tomando as palavras de Alves, essencialmente “reside em dispositivos organizacionais”, com o fim de integrar, “através da captura da subjetividade do trabalho, o pólo antagônico do capital”.

Souza (Op. cit., p. 47), apoiada em Freitas, considera que a descentralização da administração pública, “característica integrante das reformas educacionais propostas pelos organismos multilaterais”, se deu no âmbito de uma clara divisão entre gerenciamento interfuncional e gerenciamento da rotina, categorias pertinentes e que acolhemos em nossa análise. Segundo Freitas, citada por nossa autora, o primeiro pode ser comparado à cabine de comando de um navio, onde se decide o rumo da nave, as formas de comando e de controle da tripulação, enquanto o segundo se assemelha ao trabalho dos marujos da casa das máquinas, capazes de otimizar a navegação, mas sempre dentro do plano traçado na cabine de comando. Ainda de acordo com essa autora:

A rotina é o sistema gerencial das pessoas da casa das máquinas, enquanto que o gerenciamento interfuncional é aquele do comandante do navio, ou seja, aquele que olha para frente e direciona as melhorias (FREITAS apud SOUZA, op. cit., p. 47).

Para Souza (Idem, ibidem, p. 48), é nesse quadro que se introduz na esfera do Estado brasileiro e nas redes públicas de educação, os princípios da Gerência de Qualidade Total, enfatizando a liberdade de fazer nas esferas inferiores da administração e a rigidez na avaliação do “produto” educacional como prerrogativa exclusiva das esferas de direção. Para Souza (Idem, ibidem, p. 49) foi “essa a concepção de participação da sociedade civil no controle das ações do Estado” que se corporificou no Brasil.

Com efeito, os documentos fundamentais do Banco Mundial, como o já citado *Prioridades y Estrategias para La Educación: estudio sectorial del Banco Mundial*, de 1995, bem como documentos da CEPAL do mesmo período, insistem na participação popular como garantia de consenso na aplicação das “reformas” que estas instituições preconizam (CEPAL apud SOUZA, op. cit., p. 59).

Destas indicações de Souza, sublinhamos dois aspectos. O primeiro, a participação como meio para o consenso; o segundo, que desenvolveremos a seguir, e que é inseparável do primeiro, a ideia da autonomia das funções de *rotina*, às quais se pode atribuir mesmo um certo grau de liberdade de decidir, mas sempre como peça subsidiária de um plano mais largo e decididamente superior. Esta lógica da delegação de autonomia como meio de integrar todos ao consenso no seio do grande plano do Estado, ademais, é a justificação filosófica não apenas da descentralização das funções do poder público, mas de sua delegação a entes privados, por meio das parcerias, convênios e terceirizações e, mais essencialmente, a conversão dos órgãos públicos em organizações sociais (OSs) que marcam intensamente estes anos inaugurados pela “Reforma” do aparelho de Estado proclamada em 1995.

Aqui novamente chamamos atenção para a emergência de um processo de integração de cariz setorial, necessário porquanto a integração das organizações sindicais, populares e estudantis se opera pela via da gestão de unidades, até certo ponto (ou seja no limite da gestão da *rotina*), autônomas, ou, como se verá, descentralizadas.

Este aspecto, característico do Princípio da Subsidiariedade, base tanto da autonomia das unidades descentralizadas, como de seu complemento obrigatório, a participação destas unidades no corpo maior (e, nelas, das organizações de classe e dos indivíduos), a qual lhes dá sentido e direção, precisa neste ponto ser objeto de algumas observações teóricas e históricas, na medida em que constitui a forma contemporânea do corporativismo, o neocorporativismo analisado, entre outros, por Alves (1999).

2. Subsidiariedade: breves notas históricas e teóricas

Não seria exagero afirmar que o conjunto dos processos de supressão de direitos da classe trabalhadora, cuja feição institucional se encontra nos processos de reconfiguração gerencial do aparelho de Estado, busca sua justificação teórica no Princípio da Subsidiariedade. De fato, o princípio subsidiário define o lugar das categorias nucleares do reordenamento institucional que vivenciamos: autonomia, descentralização, governança e participação popular.

Examinemos brevemente a trajetória histórica deste Princípio e suas principais características teóricas para entender em que sentido ele prenuncia uma ordem estatal corporativista.

“Novidades” administrativas como autonomia e descentralização são, na verdade, velhas de vários séculos e pertencem, do ponto de vista da evolução histórica, a uma época superada pelo modo de produção capitalista e pela democracia política emersa das revoluções burguesas. Por que os arautos da contrarreforma, vestindo os trajes bem cortados da pós-modernidade, vão buscar nestas noções a base para seu discurso político? Como o princípio medieval da subsidiariedade chega a ser funcional para as “reformas” contemporâneas?

Araújo (2007, p. 121) entende que “um Estado orientado pelo princípio da subsidiariedade tende a transformar a educação em algo realmente público não-estatal”, para depois arrematar, identificando este princípio diretamente com os fundamentos da “reforma” do Estado (Idem, *ibidem*, p. 137):

A proposta de aplicação do princípio da subsidiariedade na educação pública (...) remete a questões como autonomia e descentralização, o que implica algumas considerações a respeito do modelo de Estado”.

Adotada como fundamento da governança no âmbito da União Européia (UE)⁸⁷, a subsidiariedade aparece a um representante do capital, Luigi Roth⁸⁸, como uma “resposta à crise que vem da Europa”, na medida em que une “os objetivo do lucro à perseguição do interesse coletivo e ao fim ético”.

Amaral (2002, p. 218) vai nesse caminho ao apresentar o Estado de tipo subsidiário como um modelo necessário à governança, isto é, como meio para a integração dos pólos opostos da sociedade na aplicação de uma mesma política assentada no “bem comum”: “desconcentração, descentralização e autogoverno constituem instrumentos de que o Estado dispõe para a implementação de seu poder”, afirma o autor com realismo.

Para Amaral, o princípio da subsidiariedade é inseparável da ideia de autonomia. Na verdade, este autor advoga, a partir da experiência da União Européia, uma

⁸⁷ Artigo 5.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia. A Subsidiariedade passa a integrar o Direito Comunitário a partir de sua adoção como princípio de repartição de competências entre a cúpula da União Européia (UE) e os Estados membros, o que está explicitado no Artigo 3 do Tratado da UE (AMARAL, *op. cit.*, p. 300).

⁸⁸ Apresentado pela Agência Fides (<http://www.fides.org/aree/news/newsdet.php?idnews=1855&lan=por>) como “*um dos mais célebres executivos italianos, por unir à sua experiência profissional um conhecimento profundo da cultura dos mercados na conjuntura econômica internacional*”.

reestruturação social e institucional que inaugure o que chama de “Estado das autonomias”, uma ordem subsidiária definida pela:

(...) integração voluntária de entidades menores numa comunidade superior. É no quadro desta entidade superior que cada uma das entidades autônomas possui um determinado nível de competências e de poderes privativos – aqueles que, de acordo com o hábito, os costumes e a conveniência são melhores ou mais apropriados para a garantia de sua individualidade (...) a salvaguarda dos interesses das comunidades autônomas (...) é garantida pela *participação*, em igualdade, de todos os órgãos de tomada de decisão (Idem, ibidem, p. 237, destaque nosso).

Como se vê, frente à crise do capital, que engendra uma crise de dominação do Estado burguês, os novos teóricos da autonomia advogam a volta a formas comunitaristas e organicistas de ordenamento social, baseadas na autonomia das partes, mas disciplinadas, através da Participação, no contexto de uma ordem superior, que na nossa época só pode ser o capital. Esta posição define perfeitamente, ainda que sem avançar nos seus desdobramentos privatistas, o Princípio da Subsidiariedade como categoria contemporânea da filosofia política.

Amaral (Idem, ibidem, p. 246) vai buscar as raízes da ordem subsidiária na antiguidade grega, vendo na filosofia de Aristóteles uma racionalização da *polis* grega que, para o autor, refletiria a ordem ditada diretamente pela natureza “que se inicia na família e se prolonga na aldeia”, num organicismo que definiria por si só o grau de autonomia de cada esfera, mas também o lugar que cada uma delas ocuparia no plano geral da cidade. É nesse sentido que Amaral enxerga a ordem subsidiária como uma imposição ontológica, no sentido de natural.

Ao avançar no tempo, Amaral (idem, ibidem, p. 260) seguirá reivindicando, observando a comunidade medieval, radicalmente descentralizada, mas participante tanto da ordem secular, o reino, como da ordem divina, a Igreja, a articulação orgânica entre diferentes esferas de sociabilidade como produto de uma “estrutura ontológica da Natureza”. No caso da comunidade medieval, entretanto, tal ordem natural corresponde uma “organização do Universo instituída por Deus” (GIERKE apud AMARAL, op. cit., p. 260).

Amaral prossegue, levando sua concepção subsidiário-corporativista até o extremo em que se encontra com posições semelhantes ao do corporativismo positivista, ao comparar a estrutura social a um *corpus naturale et organicum*, de modo a que todos

detenham o poder e a autonomia para cumprir o que lhes é próprio no plano geral. Deste ponto de vista, nosso autor avança uma concepção natural, senão cósmica, do Direito, cuja origem estaria em formas de organização de caráter ontológico-fatalista, onde todos os membros da sociedade encontram seu lugar próprio e onde todos, cumprindo o que naturalmente lhes cabe, participam, segundo suas características, da gestão social. Esta dialética de autonomia das partes e participação num todo superior, conforme uma racionalidade natural ou cósmica (para não usarmos, por enquanto, o termo “divina”) é, todavia, uma dialética sem contradição, portanto, inerte.

Chama atenção, para além desta contradição de termos, o fato desta concepção englobar todas as categorias da moderna “reforma” do Estado, a autonomia, a descentralização e a participação com equidade, ou seja, no respeito ao lugar que a Natureza destinou a cada parte na gestão do todo social.

A legitimação desta visão na modernidade vai ser encontrada por Amaral (Op. cit., p. 261-266) justamente no filósofo anti-iluminista do século XVII, Johannes Althusius, cuja filosofia política expressava a resistência da aristocracia à emergência do Estado moderno de feição unitária e soberana. Em Althusius, Amaral vai encontrar justamente a ideia de um Estado tão descentralizado em comunidades autônomas quanto global, no dizer do autor, no sentido de que, pela participação no todo, todos os seus membros se tornam eles mesmos parte de um Estado, assim, integral. Polli (S/D, p. 5), afirma que a posição de Althusius

É a apresentação, bem inicial, do princípio da subsidiariedade como instrumento do direito natural de organização de distribuição de competências por entre vários níveis de organização política do *Estado Integral* (destaque nosso)

Como diz Amaral (Op. cit., p. 263), este processo se traduz num vínculo social que “reclama a existência de uma harmonia natural”. É nesse sentido que “o poder político se legitima subsidiariamente”. Reaparece aqui o conceito corporativista de Estado Integral, que ultrapassa a colaboração de classes fundada na disputa política para encerrá-la na estrutura própria do aparelho estatal que, enquanto *integral*, incorpora todos os pólos contraditórios, avançando sobre a sociedade em seu conjunto.

A concepção subsidiarista da ordem social e política vai encontrar, entretanto, sua elaboração mais funcional aos interesses atuais do capital, a saber, o da transfiguração do Estado num órgão “para uma sociedade sem direitos”, em São Tomás

de Aquino, que chegou ao pensamento burguês hodierno através da Doutrina Social da Igreja (DSI).

Tomás de Aquino é o pensador por excelência da sociedade medieval, porta-voz do organicismo social cujo vértice era o poder milenar da Igreja Romana. Como a Agostinho coube, quase um milênio antes, dotar a mística cristã de uma racionalidade que lhe servisse de justificação no campo das idéias, vai caber a Tomás de Aquino erigir uma racionalidade cristã para a ordem social e política medieval na qual o cristianismo romano não desempenhava o menor dos papéis.

Tomás de Aquino retoma de Aristóteles a perspectiva de uma ordem sócio-política cujo fundamento é natural. Para o Doutor da Igreja, a condição política do homem está determinada pela sua condição social. A natureza dependente do homem em relação ao próximo, fundamento de sua sociabilidade, o obriga a se submeter a uma ordem de convivência, isto é, a um ordenamento político. Neste sentido, como diz Amaral (Op. cit., p. 271), “o social, explica São Tomás, explica o político”.

Desta perspectiva, sendo a vida política fundada numa ontologia natural, a desigualdade e os sistemas de poder que ela engendra são igualmente naturais. O fato do homem não se bastar a si mesmo o situa numa relação social naturalizada, da qual ele não pode escapar. Sua posição, inferior ou superior, corresponde à necessidade natural da vida social. Neste sentido, o *Doutor Angélico* distingue duas formas de desigualdade, aquela determinada pelo lugar natural do homem na ordem social, estabelecida segundo suas características naturais, e aquela que recai sobre o indivíduo como produto do pecado. Assim, mesmo no âmbito da vida harmônica, ou no Paraíso pretérito, sempre existiu a desigualdade, funcional às distintas necessidades impostas na vida dos homens. Pode-se dizer que essa noção é basilar na subsidiariedade tomista posto que é justificação primária da ordenação hierárquica entre natureza, indivíduos, famílias, comunidades e reinos.

Assim, se pode deduzir do esquema tomista duas ordens de poder. Uma é o poder de impor a servidão, onde o servo se situa por cair em pecado e em que o senhor dispõe dele para proveito próprio. Sendo uma forma pervertida de poder, não é ilegítima, na medida em que o pecador atraiu sobre si mesmo a pena.

O outro tipo de poder é o político que se refere à missão de governar homens submetidos tão somente às necessidades sociais que os situam em posição de mando ou

de obediência. O exercício do poder, nesse sentido, é obrigação imposta pela própria natureza.

As duas formas de poder, entretanto, não se excluem na medida em que o exercício do poder político se dá no contexto em que a humanidade, como gênero, purga o pecado original. De forma que o poder político se exerce num contexto em que, de outra parte, todos os indivíduos estão submetidos ao poder de servidão. Ora, não era outro o cenário medieval cuja produção material repousava, em última análise, sobre as costas do campesinato submetido à condição de servidão.

Mas o poder político é originário, na visão de Tomás de Aquino, isto é, porquanto o homem é desde sempre relacional, social, ele se exerceu mesmo na condição de pura natureza, donde se infere que a condição mesma de desigualdade é também originária e, como tal, inescapável. Mesmo tomado em sentido positivo, o poder, para Tomás de Aquino, decorre sempre da desigualdade que toma parte na natureza mesma do homem.

Exemplo disso é a desigualdade entre homem e mulher que edificou o corpo familiar. Deus, conforme Aquino (Apud AMARAL, op. cit., p. 273) distinguiu homem e mulher antes mesmo do advento do pecado original. O submetimento da mulher ao homem que define a família é, pois, uma exigência natural que se desdobra na comunidade e, mais acima, no reino. A família exerce um papel subsidiário relativamente ao indivíduo, no sentido de que é o primeiro âmbito suplementar às deficiências individuais. Mas ela reproduz em si mesma a ordem subsidiária no sentido de que, dotados de livre arbítrio, isto é, de autonomia, a mulher e os filhos encontram seu significado e seu fim num plano superior como participantes do plano familiar que, pelo esquema de poder tomista, subordina-os ao marido e pai.

Da mesma forma se encontra a família em face da comunidade e esta em face do Estado. Como autonomia, a comunidade se basta a si naquilo que lhe é próprio conforme a natureza. Sua existência autônoma, porém, cessa na medida em que as necessidades naturais excedam as atribuições que são naturalmente próprias da comunidade. Nesse ponto, a comunidade só encontra seu sentido no plano maior, como participante do Estado. Note-se que, sendo as atribuições e possibilidades de cada esfera determinada pela natureza, seus papéis são imutáveis e a ordem social, congelada. Por outro lado, a existência autônoma só faz sentido na medida em que sua atividade privativa é participante do plano geral dado na esfera do reino, quer dizer, do Estado.

Assim, na linha de raciocínio do tomismo, a autonomia não está em conflito com a aceitação do plano global. Dessa maneira, as autonomias, formalmente distintas do Estado se constituem, na verdade, como instância de um Estado que tudo engloba, que é integral.

Segundo a interpretação de Amaral (Op. cit., p. 276), desse ponto de vista a perfeita ordem e, assim, a paz social é o espelho da Natureza, instância subsidiária ao ordenamento sócio-político do gênero humano. A quebra da paz social, em troca, significaria uma rebelião contra a Natureza⁸⁹.

Assim como é a vida de um homem, assim também o é a paz num reino, e assim como a saúde não é outra coisa senão a moderação dos humores, assim existe paz quando cada qual conserva o seu ordenamento próprio (AQUINO apud AMARAL, op. cit., p. 277).

Neste ponto assinala-se que Tomás de Aquino considera a vida social e política como subsidiária, quer dizer, supletiva em face da família e dos indivíduos, mas, em troca, pensa que estas autonomias não podem se realizar senão como parte do plano superior, ou seja, sendo elas mesmas, no âmbito de suas atribuições naturais, participantes do plano geral ao qual devem o sentido e a direção de sua existência. É o que o *Doutor Angélico* quer dizer ao compor o axioma “diversos absolutamente e unos relativamente” (AQUINO, 1973, 1.2, Questão 17, p. 124)

Acima da esfera política subsidiária, todavia, há a Natureza, obra de Deus, subsidiária relativamente ao Estado. A subsidiariedade da Natureza em face da vida civil guarda um aspecto particular. A vida política é a expressão mais elevada da conjunção dos corpos intermediários (o indivíduo, a família, a comunidade), os quais deve relegar à sua própria autonomia, mas que nela encontram seu sentido. Assim, o reino (o Estado) é uma síntese ordenadora de toda vida social. Mas, da mesma forma, cabe ao Estado encontrar seu sentido na Natureza. Deve portanto, no âmbito que lhe é próprio, concretizar o sentido natural da vida e do mundo.

Sendo assim, é na Natureza que está liminarmente posta a *vida boa*, o bem comum. O Estado deve ser, nessa lógica, a instância de realização do bem comum e, ainda desenvolvendo a mesma lógica, a atribuição da comunidade e dos indivíduos já está posta na esfera global da Natureza. Por isso, Tomás de Aquino pode concluir que

⁸⁹ Mais tarde veremos como essa noção de Natureza como instância subsidiária vai reaparecer no seio da ideologia do desenvolvimento sustentável, a partir da década de 1980.

“governar não é mais do que conduzir o governado para o fim conveniente”. Da mesma forma,

O homem, sendo parte da família e da cidade, deve considerar o bem que lhe convém, relativamente ao que é prudente ao bem do conjunto; com efeito, a boa disposição das partes prende-se com sua relação com o todo (AQUINO apud AMARAL, Op. cit., p. 282).

A tarefa do político, então, é de identificar cada parte com o todo, segundo a razão da Natureza, razão dada que realiza, no sentido, destinos predestinados. É ao político que cabe, então, decifrar a razão da Natureza, de forma a estabelecer as potências e limites dos corpos que lhe são inferiores e, assim, delimitar com precisão o terreno de sua autonomia.

Mas é o próprio Tomás de Aquino que lembra, citando a “*Epístola aos Romanos*”, de São Paulo, que “não há poder que não venha de Deus”. É, portanto, em Deus que radica o Direito Natural. Por isso, Tomás de Aquino pode concluir que “aquele que resiste à autoridade, resiste à ordenação de Deus. E os que resistem atraem sobre si a própria condenação” (Idem, *ibidem*, p. 285). Assim, com razão, Amaral conclui que a comunidade, ciosa de sua autonomia, não é mais do que o conjunto dos que se associam no quadro de um poder sócio-político que lhes é comum.

Assim, podemos nós concluir que, consoante com a ordem social feudal, Tomás de Aquino vê a autonomia das partes como mediação da ordem sócio-política posta, que não é mais do que a ordem natural-divina. Deus é portanto condição de autonomia e a autonomia parcela da ordem divina. O poder que oprime a comunidade e o indivíduo nada mais é, desta perspectiva, do que expressão sintética do exercício da autonomia comunitária perante ele.

O princípio da subsidiariedade, nesta perspectiva, é o princípio da participação, pois não há autonomia, posto que ela só se realiza no plano de Deus e da Natureza, cuja expressão secular é o poder político, sem que os corpos intermediários sejam parcela participante do plano global. Curiosamente, a autonomia e a participação não se realizam senão como subordinação e sujeição ao destino manifesto. São Tomás, seguindo Aristóteles, vai, coerente com essa linha de pensamento, proclamar que o regime ideal é aquele do qual “todos participam mais ou menos no governo” (AQUINO, op. cit., I-II, Questão 105, art. 1, p. 701), um axioma perfeitamente atual no âmbito do

neocorporativismo que vivenciamos. Ou, como assevera Amaral, “o poder político exige participação” (Op. cit., p. 286).

As autonomias não podem se exercer senão no plano de Deus e da Natureza. A manifestação imediata de tal plano é o governo que, em relação subsidiária com a Natureza, exerce, no seu âmbito privativo, as funções que tornam concreta a lógica que lhe é subsidiária. O Direito é, portanto, não obra dos homens, mas expressão da lógica divino-natural. A Lei não radica no governante mas se impõe a ele e é, nos limites que ela fixa, que se desdobram as autonomias sociais descendentes. Eis o núcleo do Princípio da Subsidiariedade.

Quando espelhamos este Princípio, típico do sistema de vassalagem medieval, nos movimentos que se processam no ordenamento político desde os anos de 1990, começamos a perceber a funcionalidade de sua retomada no quadro das contra-reformas que se operam na esfera do poder público e da sociedade como um todo, sobre o que voltaremos mais adiante. Com efeito, Amaral conclui sua exposição da filosofia política de São Tomás de Aquino com esta passagem lapidar:

Para nenhum outro período da História ocidental [o Princípio da Subsidiariedade] parece ter tido maior interesse do que para o momento presente, em que se testemunha o ruir do moderno sistema estatal de organização política, e a sua substituição gradual por outro novo, ainda de contornos pouco precisos: um sistema integrado de autonomias, que parte do cidadão e do poder local, prolonga-se na Europa das regiões e nos Estados, e encontra seu momento terminal na União Européia (Idem, *ibidem*, p. 289).

Faltou ao autor concluir que a União Européia se reporta subsidiariamente à lógica “natural” do capital financeiro internacional.

De maneira geral, os homens políticos e os intelectuais que advogam o Princípio da Subsidiariedade como base das “reformas” hodiernas do aparelho de Estado são unânimes em se reportar à Doutrina Social da Igreja (DSI), codificada a partir de 1891 com a Encíclica *Rerum Novarum*, editada pelo Papa Leão XIII, como fonte doutrinária dos presentes reordenamentos da instituição estatal. A DSI resgata a filosofia política subsidiarista de Tomás de Aquino para, na base do organicismo social que traduz, enfrentar a nova desordem introduzida pela divisão capitalista do trabalho e pela resistência operária que engendra.

De fato, Amaral (Op. cit., p. 290) afirma, ao advogar a validade do princípio da subsidiariedade para uma “reforma” do ordenamento geo-político cuja prefiguração é a União Européia:

Síntese e superação de Capitalismo e Socialismo, de Individualismo e Totalitarismo, de liberalismo e de luta de classes, antítese exata da ideia de *razão* de Estado, os princípios fundamentais da Autonomia e da Subsidiariedade emergem a partir de um concepção pluralística da sociedade, como conjugação de liberdade com a sociabilidade natural que caracteriza o ser humano (Idem, ibidem, p. 290)

Não podemos, ao ler essas linhas, deixar de observar nessa passagem a instigante semelhança com a declaração de Lindolfo Collor, no princípio da década de 1930, referida anteriormente: “É tempo já de substituímos ao velho e negativo conceito de luta de classes o conceito novo, construtor e orgânico de colaboração de classes”.

O que nos importa aqui, todavia, é notar que, para o pensamento católico moderno, assim como para Tomás de Aquino, o valor subsidiário fundamental radica na dignidade humana, entidade privada, na circunscrição da qual nenhum poder deve interferir. Mas não a dignidade humana individual, livre das peias do destino preconcebido na instância que lhe é subsidiária, mas a dignidade dos homens associados segundo suas atribuições, capacidades e limites, estabelecidos no plano geral da Natureza, isto é, no plano de Deus, a esfera subsidiária suprema e absoluta.

A Autonomia, concebida como par categórico perfeito da Subsidiariedade, é tão somente a condição da realização dos valores que caracterizam a dignidade humana, e que já se encontram liminarmente definidas no plano da Natureza, numa retomada tomista do par categórico *potência* e *ato* da concepção aristotélica. Assim, o sentido da relação Autonomia/Subsidiariedade radica na Natureza, ou, como mostramos, em Deus.

É tentador ver, na concepção subsidiarista contemporânea, este plano geral (ou Deus), que no seu âmbito permite o desenvolvimento da Autonomia, como sendo o capital, ainda mais no contexto em que ele se apresenta, no conjunto dos processos de “reforma” do aparelho de Estado, como horizonte único e inescapável, o que vai levar Bresser Pereira a tipificar este processo como “reformas orientadas para o mercado”, onde se deveria ler “reformas orientadas **pelo** mercado”.

Mas não se pode esquecer que, no plano humano, é o Estado que deve expressar a lógica da Natureza em seu conjunto, para além de sua expressão parcial, individual ou

comunitária. Assim, o exercício da Autonomia deve, a título de se manter protegida da tirania do poder global (estatal), ser realizado na observância de sua “subordinação ao fim do Estado”, o que os corpos comunitários, situados entre indivíduo e Poder Público, fazem tanto melhor quanto “conservem e desenvolvam o seu caráter particular e natural” (PIO XII apud AMARAL, op. cit., p. 292).

A Autonomia, par perfeito da Subsidiariedade, está com ela articulada pelo princípio da Participação pela qual a atividade característica de cada parte se põe no todo. Concretamente, se trata de mecanismo pelo qual os corpos intermediários, onde se incluem as organizações de classe, se integram, na margem que lhes cabe, às tomadas de decisão das esferas superiores subsidiárias. Nunca esquecendo que o Direito Natural já define de ante mão que margem cabe, nesta cosmologia, a cada corpo intermediário. Segundo Amaral (Op. cit., p. 298), esta é a maneira de assegurar “quer a autonomia de cada uma dessas unidades (...) quer a unidade efetiva e solidária do todo composto.”

Se tomarmos a categoria da Autonomia como liberdade, ou como aspecto fundamental da liberdade, poderíamos, com Puceiro (Apud AMARAL, op. cit., p. 299), concluir que, nessa visão, “liberdade consiste numa participação ativa e constante na totalidade”, ou como se diz na epígrafe deste capítulo, que “a verdadeira liberdade política chama-se participação”. Um conceito de liberdade, portanto, que se reporta necessariamente à dignidade humana que radica pressupostamente na Natureza e, por ela, em Deus.

Esta concepção estava explicitada na Encíclica *Quadragesimo Anno*, editada em 1931 pelo Papa Pio XI, em passagem que veio a ser fartamente citada pelos doutrinadores do Estado supletivo, conceito básico de todo o movimento da “reforma” contemporânea do aparelho de Estado:

Verdade é, e a história o demonstra abundantemente, que, devido à mudança de condições, só as grandes sociedades podem hoje levar a efeito o que antes podiam até mesmo as pequenas; permanece contudo imutável aquele solene princípio da filosofia social: assim como é injusto subtrair aos indivíduos o que eles podem efectuar com a própria iniciativa e indústria, para o confiar à colectividade, do mesmo modo passar para uma sociedade maior e mais elevada o que sociedades menores e inferiores podiam conseguir, é uma injustiça, um grave dano e perturbação da boa ordem social. O fim natural da sociedade e da sua acção é coadjuvar os seus membros, não destruí-los nem absorvê-los (PIO XI, op. cit., Parte II, Item 5, itálicos nossos).

A prescrição papal, dessa forma, indica todo um movimento que o “reformismo” atual articula de valorização, e mesmo institucionalização, do deslocamento das funções classicamente contidas no Estado moderno para o campo dos corpos sociais intermediários, incluindo aí a gestão dos serviços e mesmo sua apropriação por instituições de direito privado. Trata-se de um movimento que situa a ideia de soberania nacional (ou estatal) no limite da função supletiva, sob o argumento de afirmar a autonomia da vida social frente à ordem política. Esta concepção nos leva ao conceito de Estado supletivo cuja função seria, em face das forças sociais autônomas, “fomentar”, “estimular”, “coordenar” as ações destas últimas com as da “comunidade global” (AMARAL, op. cit., p. 298), o que leva Silva (Apud AMARAL, op. cit., loc. cit.) a concluir que “só se pode admitir a intervenção de uma sociedade superior quando esta intervenção é supletiva”.

Esta concepção de Estado subsidiário ou supletivo⁹⁰ leva a uma descrição (GUTIERREZ apud ARAÚJO, op. cit., p. 103) de seu formato que destaca as funções de

1. deixar fazer o que os cidadãos e as sociedades inferiores podem realizar (...) por si mesmos; 2. ajudar a fazer o que os cidadãos e as sociedades inferiores podem realizar somente de modo imperfeito; 3. fazer por si só aquilo que os cidadãos e as sociedades inferiores são incapazes de realizar (...)

No contexto da “reforma” do aparelho de Estado de que tratamos, esta concepção permite identificar estes patamares da ação estatal com os processos, distintos mas englobados na perspectiva que ora criticamos, de deslocamento da gestão, de forma total ou parcial para o campo da sociedade civil, de constituição de entidades públicas de direito privado, como as Organizações Sociais (OSs), de repasse das atribuições estatais para Organizações Não-Governamentais (ONGs), e mesmo de privatização diretamente.

Todas essas alternativas, que Araújo, ao nosso ver, com razão, vê como “valorização das experiências corporativas da comunidade”, se encaixam, sem prejuízo para a categoria teórica da Subsidiariedade, na concepção de Participação como condição da Autonomia, que não pode, na política concreta, senão se coadunar com a

⁹⁰ De fato, o Dicionário Houaiss nos diz que a palavra subsidiariedade deriva do latim *subsidium* que significa subsídio, ajuda, socorro, podendo também denotar proteção, defesa, recurso ou meio (HOUAISS, 2001, p. 2628)

perspectiva do Estado supletivo, a qual orienta todo o processo de “reforma” gerencial do aparelho estatal.

Participação, nesse sentido, é um conceito absolutamente incompatível com luta de classes, ou mesmo, para falar mais em geral, com conflito. Para Baracho (1996, p. 6) não se pode, na presente concepção, aceitar a incompatibilidade entre os interesses da sociedade e os interesses superiores do Estado, incompatibilidade, dizemos nós, incontornável no seio de qualquer regime que decorra da cizânia da sociedade em classes de interesses opostos. Consciente disso, este autor explicita o sentido da Participação no quadro do Princípio da Subsidiariedade:

A unidade na diversidade não suprime a estrutura social muitas vezes antagônica. Os conceitos de consenso e pluralismo são categorias gerais, necessárias ao discurso político e *normativo*. *A legitimidade do conflito decorre da integração dos corpos intermediários (...)* propiciando o máximo de convivência comunitária (Idem, *ibidem*, p. 6, itálicos nossos).

No Princípio da Subsidiariedade, o conflito só pode ser legítimo se os corpos intermediários, ou seja, de um lado, as organizações de classe constituídas no curso das lutas nos seios da sociedade civil, de outro, as organizações “públicas não-estatais” (OSs, ONGs, etc.) se situarem no plano geral, concretamente, como parte integrante do aparelho de Estado. Neste sentido, o *consenso* deve ser objeto não só do discurso político, mas deve ser objeto de uma *normatização*, como destacado na citação anterior.

As iniciativas de “reforma” do Estado denotam, com efeito, esta necessidade de ultrapassar a colaboração de classes situada no quadro da democracia política, portanto, no contexto do conflito. Era necessário *normatizar* o *consenso* pela via da Participação institucionalizada num Estado reformulado nessa perspectiva, um Estado corporativo, eixado no Princípio da Subsidiariedade.

Com efeito, Torres (Apud ARAÚJO, *op. cit.*, p. 107) explica que os corpos intermediários não têm natureza política, “porquanto não fazem parte do governo”, nem privadas, mas são entidades “formadoras do corpo político do Estado”, naturalmente, conforme o Princípio da Subsidiariedade, no limite de sua competência.

O princípio clerical é, nesse sentido, absolutamente funcional às premissas da “reforma” do Estado pois, no dizer de Pereira e Grau (1999, p. 17), “o que é estatal é, por princípio, público. O que é público pode ser ou não estatal, se não faz parte do Estado.

Neste ponto vale citar a clara articulação que nos lega Araújo entre Subsidiariedade, nos seus pilares de Autonomia e Participação, com os pressupostos públicos não-estatais da “reforma” do Estado no quadro de uma nova normatividade, a *Democracia Participativa* (Op. cit., p. 109, itálicos nossos):

As experiências públicas não-estatais ou mesmo as organizações do Terceiro Setor são melhor compreendidas no arcabouço teórico da democracia participativa. Nesse contexto, compreende-se que cabe ao Estado proteger os direitos sociais, financiando as organizações públicas não-estatais – pois estas defendem direitos e prestam serviços de educação, saúde, cultura, assistência social –, e concomitantemente ser mais eficiente ao introduzir a competição e a flexibilidade na provisão destes serviços.

Aqui Autonomia e Participação, os pilares do Princípio da Subsidiariedade, transparecem claramente em sua face neocorporativista e desregulamentadora. Para a autora, com propriedade, há uma identidade entre o processo de *publicização*⁹¹ e a emergência da democracia participativa. O controle social dos serviços, exercido nesse novo quadro jurídico (normatização do conflito), transfere os mesmos para o plano da sociedade civil, incluindo sua imersão no mundo da competição de mercado, ensejando, assim, a mercantilização dos serviços públicos.

Mas para conceber esta nova normatização, Bresser Pereira, entre outros, redefinirá sociedade civil, como premissa para a redefinir sua relação com o Estado.

Essa redefinição pretenderá a abertura de um caminho, em face dos impasses do Estado capitalista enfrentado com a crise do sistema da propriedade privada, capaz de, acima dos interesses de classe, conciliar capital e trabalho num aparelho estatal de novo tipo. Esse movimento que tempera a regressão social com participação social fundada no Princípio da Subsidiariedade se reclamará de uma Terceira Via, segundo seus porta-vozes, destinada a superar a crise do capital sem enveredar pela ruptura com o sistema de exploração que ele engendra.

3. Terceira Via: subsidiariedade e “reforma” do Estado

Bresser Pereira, no quadro da Terceira Via, advogará um caminho “nem estatista nem liberal”, cuja base é a entronização da sociedade civil como instância acima e independente das contradições de classe, o que ele denominará “sociedade civil

democrática”. Observemos os traços mais importantes dessa teorização e de suas repercussões na concepção de aparelho estatal, ouvindo, ademais, pensadores em maior ou menor grau concernidos no movimento da Terceira Via, como Anthony Giddens e Boaventura de Souza Santos, entre outros.

Confirmando a apreciação de Souza e Alves, as concepções destes autores remontam ao longo processo de inovação na gestão empresarial que vem se desenvolvendo desde o segundo pós-guerra.

A perspectiva neocorporativa criticada por Alves é o corolário, como mostramos no segundo capítulo deste trabalho, de uma propensão do capital de, para manter seu sistema, buscar permanentemente a reintrodução de formas reacionárias de organização social, especialmente as espelhadas na lógica organicista pré-capitalista. Tal tendência reaparecerá no século XX como resposta aos dilemas derivados da natureza marcadamente parasitária que o capitalismo assumirá na segunda metade do século passado.

Drucker (1964), autor celebrado pelos novos arautos do gerencialismo, já havia lançado em uma obra de 1949, *A Nova Sociedade*, as bases de um novo corporativismo calcado no Princípio da Subsidiariedade.

Drucker (Op. cit., p. 301), ao seu modo, no espírito da tese de que “a hegemonia começa na fábrica”, começa por reconhecer que a gestão fabril, se participativa, não pode ser democrática, posto que a “responsabilidade” da empresa capitalista é sempre com sua “situação econômica” e não “com o bem estar dos membros da empresa”. Qualquer tentativa de conciliar as duas coisas resultaria em algo semelhante ao despotismo esclarecido que buscou conciliar a dominação aristocrática feudal com um ideário semiliberal. Tal conciliação, para o autor, além de inexequível é perigosa pois “todos os Despotismos Iluminados terminaram em revolução”.

Drucker, então, reconhecendo que a administração deve estar comprometida com o lucro, não pode deixar de verificar que formas mais participativas de gestão devem ser adotadas como resposta à crescente mobilização operária e às aspirações destes por mais participação na definição dos destinos da empresa e de seu ofício.

⁹¹ Bresser Pereira, no âmbito do processo “reformista” de 1995 denominou “publicização” a conversão de entidades públicas em Organizações Sociais - OSs .

Aqui, emerge a grande contribuição de Drucker às recentes ideologias da Participação e à reorientação setorialista, revelando, como se pretende explicitar, um teor subsidiarista em suas teses. Para Drucker:

Se os interesses da empresa e dos seus membros estivessem em conflito por toda parte, seria impossível uma ordem industrial. A única possível organização da empresa seria uma guerra de classe (...) Mas, embora diferentes, os dois interesses estão em essencial harmonia no setor mais importante: o setor social. (Idem, ibidem, p. 302).

Sob o subsídio da esfera maior, a “situação financeira” da empresa, que como tal não admite qualquer participação, o autor estima que é possível uma conciliação de interesses no campo que ele denomina “social”. Para o autor, “a divergência e o conflito dentro da empresa podem ser firmados em sólidas bases de harmonia”. Para tanto, seria necessário uma única política no âmbito “social”, que satisfizesse ambos os pólos da empresa, o que demandaria uma organização pluralista, ao mesmo tempo patronal e operária, que ele denomina “autogoverno da comunidade fabril”. Plenamente subsidiarista, este autogoverno seria “subordinado, mas autônomo”. Assim:

O autogoverno da comunidade fabril não pode ser o órgão governante da empresa (...) De fato, o autogoverno da comunidade fabril só pode se justificar se fortalecer a administração, tornando-a capaz de administrar, e se incentivar a atuação econômica da empresa (Idem, ibidem, p. 302)

Não seria exagerado enxergar nessa concepção, em outras circunstâncias, naturalmente, a emersão dos conceitos centrais do gerencialismo contemporâneo e de sua adaptação à administração estatal: subsidiariedade, descentralização e participação.

Drucker, com efeito, defende um autogoverno autenticamente setorial ou local, com total autonomia para decidir sobre aquilo que for próprio de seu âmbito, por razões, de um lado de eficiência, posto que “a transferência de responsabilidade e de controle para as atividades da comunidade (...) removeria uma fonte de irritação intensa, e de sentida antiadministração” (Idem, ibidem, p. 304), em benefício da atividade própria da esfera global, a atuação econômica da empresa.

De outro lado, um tal modelo permitiria um envolvimento de toda a comunidade fabril, no limite de sua competência, ou no limite de seu corpo intermediário, com a função global da empresa, tornando todos, respeitado o âmbito de sua autonomia, parte da administração. Assim,

O autogoverno da comunidade fabril – *subordinado e limitado pela necessidade de atuação econômica da empresa, mas autônomo dentro dos seus limites* – é a resposta à reivindicação da empresa de uma “atitude administrativa” de seus membros, e da aceitação, por parte destes, das razões econômicas da empresa (Idem, *ibidem*, p. 307-308, *itálicos nossos*).

O autor do presente trabalho não saberia dizê-lo melhor. Nesse sentido, Drucker (Op. cit., p. 327-328) esclarece que o objetivo do autogoverno não é o de contornar o conflito, mas o de administrar a “hostilidade do sindicato” num “terreno comum”, que superasse a luta entre administração e sindicato pela lealdade do trabalhador numa nova lealdade de ambos à empresa.

Castro (2007, p. 130) nota, discutindo as formas gerenciais que se abatem sobre a administração pública, que o conceito atual de participação política se apóia justamente na ideia de “criar uma nova cultura cívica na qual se congreguem políticos, funcionários e cidadãos”, ilustrando a identidade entre as novidades que nossos “reformadores” de fim de século introduzem e os cânones incontornáveis da administração empresarial em tempos de crise intermitente do capital, a que Peter Drucker já dera expressão teórica no fim dos anos de 1940.

Rastreemos como essas noções se incorporam ao ideário que informa, sobretudo pela mão dos teóricos da Terceira Via, as “reformas” de segunda geração a partir dos anos de 1990.

Para Pereira (1999, p. 68-69), as décadas do segundo pós-guerra conheceram uma progressiva preponderância da sociedade civil sobre o Estado e sobre o que considera “parcelas de elite da vida social”, a burguesia e o proletariado, expressos em suas representações políticas. Liberada das determinações das classes fundamentais, teria emergido uma nova sociedade civil que não mais poderia se definir segundo os interesses contraditórios da burguesia e da classe operária.

O que definiria a sociedade civil de novo tipo seria seu caráter democrático, categoria oposta a qualquer caracterização de classe. Corpo intermediário entre sociedade e Estado, no sentido tomista, a sociedade civil, sob influência das novas determinações da globalização pós-Segunda Guerra, teria adquirido uma proeminência sobre o Estado que, nem é mais moldado pela correlação de forças entre burguesia e proletariado, nem expressaria mais ele mesmo o todo social.

Uma sociedade civil que, além de autônoma em relação ao Estado, não mais se confunde com o mercado, ou com a burguesia. Uma

sociedade civil que não é mais a sociedade civil burguesa de Hegel, mas a sociedade civil democrática de nossos dias (Idem, ibidem, p. 73)

Genro (Apud PEREIRA, 1998b, p. 263) reforça esta ideia:

A reação social causada pela exclusão, pela fragmentação, a emergência de novos modos de vida comunitária (...) fazem surgir uma nova esfera pública não-estatal (...) Surge, então um novo direito público (...) cujas regras são às vezes formalizadas, outras não, mas que ensejam um processo cogestionária que combina democracia direta – de participação voluntária – com representação política prevista pelas normas escritas oriundas da vontade estatal.

Esta nova realidade, sempre conforme Bresser, imporá uma reconfiguração do Estado para reorganizá-lo no espírito dessa crescente hegemonia da “sociedade civil democrática”. Eis porque o centro das “reformas” necessárias ao aparelho estatal deveriam se orientar em direção à sociedade civil, repassando a ela a gestão de toda uma parcela do aparelho, para que ela o gerisse conforme os critérios que lhe são próprios. Por isso, é idêntico falar em “reformas” orientadas pela e para a sociedade civil e em “reformas orientadas para o mercado”.

A Terceira Via, pela voz de outro de seus luminares, Anthony Giddens (2001) aprofunda esta visão, enfatizando uma volta mesmo ao comunitarismo que combine, ao mesmo tempo, a vinculação do Estado nacional aos imperativos, para ele, irrecorríveis da globalização com a “devolução de poder a localidades e regiões”. Esta posição propõe uma perda de soberania “para cima”, com os Estados aprofundando seu caráter de operador local da globalização, e uma renúncia de soberania “para baixo”, para a sociedade civil e para as comunidades locais. De fato, a fragmentação dos Estados nacionais, um fenômeno ainda residual mas que não pode ser ignorado, parcelando e quebrando direitos antes assegurados pela abrangência nacional das legislações, em nome do empoderamento das comunidades, é funcional à globalização que, em todo canto, exige o enxugamento do aparelho estatal e a quebra de conquistas operárias e populares.

Nye Jr. (2001, p. 357), outro teórico da Terceira Via, é direto quanto a isso:

Agora, em grande parte do mundo industrializado, parece haver direito a tudo, de pensões a férias. Criamos uma sociedade dos direitos. O efeito líquido é extremamente coibitivo para o

governo. Mais que isso, direitos têm custos, e algumas pessoas pagam um preço pela expansão do direito de outras.

Dessa visão decorre uma definição coerente do que seria uma saída de Terceira Via para o colapso do Estado capitalista explicitado na crise mundial aberta em 1973:

(...) dar mais importância à sociedade civil ou ao terceiro setor, ou, ainda mais restritamente, às entidades dos movimentos públicos não-estatais, fazem parte do processo histórico em curso de construção de uma terceira via (PEREIRA, op. cit., p. 74).

Tal posição recoloca na discussão o tema da governança, já abordado no capítulo I, e seu cortejo de novas palavras que pretendem refundar a teoria do Estado. A diluição de instituições do Estado, mormente aquelas ligadas à prestação de serviços sociais na “geléia geral” dos chamados “movimentos sociais”, como advoga Santos (1999), parece dar forma ao que certos autores chamam de “governança sem governo” (ARTURI; OLIVEIRA, 2002). Na verdade, uma governança mundial, onde o Estado nacional se reveste de um caráter títere frente às agências multilaterais. Autores como Rosar (2003) demonstram uma articulação orgânica entre a dita globalização e os processos de descentralização em nível subnacional.

Assim, a governança que aparece como fenômeno local responde de fato às necessidades do sistema internacional do capital, reproduzindo e concretizando no chão da comunidade (da municipalidade, da unidade administrativa, da unidade escolar, etc.) os pressupostos da globalização. Stocker (Apud KAZANCIGIL, 2002, p. 53) pode, então, escrever que governança é “um estilo de governar nos quais os limites entre o público e o privado são tênues”, ao que o próprio Kazancigil acrescenta (Op. cit., p. 53):

Governance é caracterizado pelo envolvimento, no processo de fazer política, das autoridades estatais e locais, bem como do setor de negócios, os sindicatos de trabalhadores e os agentes da sociedade civil, tais como as ONGs e os movimentos sociais.

Neste sentido, discursos “movimentistas” ou “comunitaristas” como o de Santos (Op. cit.) denotam de fato aspectos de uma governança mundial subsidiária, em que as descentralizações subnacionais, com seu inevitável apelo à participação e à democracia, se enquadram.

Tais discursos têm razão, na sua lógica, ao atribuírem uma superioridade aos chamados movimentos sociais sobre o movimento operário, desde que aqueles

ofereceriam à democratização contribuição diferente daquela dada pelos sindicatos e partidos políticos, porque apresentam perfis organizativos próprios, inserção específica na tessitura social e articulações particulares com o arcabouço político-institucional (CÔRTEZ, 2005, p. 19).

Curiosamente esta mesma autora atribui aos movimentos sociais a vinculação de interesses gerais enquanto os sindicatos padeceriam de particularismo, mesmo dando àqueles o lugar de representantes de uma “inserção específica na tessitura social”. De fato, os sindicatos e partidos são desfuncionais à governança mundial na medida em que, segundo a mesma autora, referindo-se a Lavalle (Apud CÔRTEZ, op. cit., p. 20),

No mundo da política, reinariam os interesses particularistas, as organizações, a política em sua conotação mais mesquinha, e no da sociedade estariam as bandeiras normativas, as associações autônomas e a política do consenso (CÔRTEZ, op. cit., p. 20).⁹²

Esta visão se coaduna perfeitamente com o reino da “sociedade civil democrática” na qual Bresser Pereira vai amparar seu projeto de “reforma do Estado orientada para o mercado”.

Com efeito, Santos (1999, p. 264-265), de certa forma, radicaliza este raciocínio. Para ele, este processo transferiria a regulação social, inclusive do ente estatal, do Estado para o âmbito dos movimentos sociais. Nesta visão do lugar do Estado, que Santos denomina “Estado novíssimo movimento social”, a concepção marxista perde potência para explicar o entendimento do ente estatal, tendo em vista que, não mais expressão de uma hegemonia determinada na sociedade, ele estaria imerso num plano social onde interage com os distintos movimentos sociais em pé de igualdade. Vem-nos à mente inevitavelmente a perspectiva leninista da reabsorção do Estado pela sociedade e, nesse passo, sua dissolução. Entretanto, Santos, ao contrário de Lênin, não cogita a expropriação do capital como base real do processo. Recai, ao evacuar esta condição *sine qua non* da transição ao socialismo, assim, na dimensão comunitarista, na prática, oposta aos bastiões conquistados pela classe operária sob a forma de direitos sociais e democráticos assegurados pelo Estado.

Este plano social seria um espaço para além do limite estatal, um espaço público não-estatal, no qual se passariam as lutas pelo controle da regulação social, onde o Estado seria apenas mais um dos movimentos sociais que o disputariam, sendo assim

⁹² Registre-se que esta apreciação de Côrtes se pretende crítica face à visão de Lavalle.

detentor, não mais de um interesse geral, mas de um interesse setorial que Santos (Idem, ibidem, p. 265) qualifica como *sui generis*.

Nesta perspectiva, o Estado perde seu caráter universal, traço que seria atribuído a esse espaço social não-estatal, onde a luta pelo controle da regulação perderia o caráter de classe para se mostrar como uma luta de todos contra todos por interesses setoriais que, o próprio Santos (Idem, ibidem, p. 264) admite, prefiguraria uma eventual desaparecimento da política.

A peculiar concepção de Santos se mostra, na verdade, como uma variação do Princípio da Subsidiariedade, na medida que, embora privilegiando o conflito e não a harmonia, se baseia na Participação das Autonomias (movimentos sociais) no todo deste novo espaço não-estatal, o que, no limite, equivaleria ao desaparecimento dos direitos inscritos na ordem jurídica e o surgimento de um novo direito desregulamentado, ao sabor dos choques e colaborações entre os movimentos sociais. Nesse sentido, Santos parece nos oferecer uma versão esquerdista do “reformismo” de terceira via. Não nos parece casual que o autor identifique este espaço não-estatal com o terceiro setor, igualando nele as distintas manifestações da organização social, dos sindicatos e partidos às ONGs.

O caráter subsidiário do raciocínio de Pereira e das saídas de terceira via que preconiza vai por um caminho mais factível. Para os autores da Terceira Via, a categoria essencial para dar vida a esta preponderância da sociedade civil democrática é a Participação. Confirmando a apreciação de Alves e Souza, que discutimos anteriormente, Bresser vai buscar na empresa privada a experiência capaz de justificar as relações entre sociedade e Estado que advoga:

(...) pelo menos desde os anos 60, as empresas e os sindicatos perceberam os danos do trabalho alienado e vêm reagindo a isto através do desenvolvimento de estratégias *gerenciais de co-gestão no nível dos processos de trabalho e de qualidade total, nas quais os trabalhadores passam a ter efetiva participação nas decisões específicas sobre os processos de trabalho em que estão envolvidos* (PEREIRA, op. cit., p. 77, nota. Itálicos nossos).

Giddens (2001, p. 64) bate nesta mesma tecla: “as empresas mais eficazes (...) concederam a níveis mais baixos da organização uma autonomia maior na tomada de decisões”, diz ele.

Dessa apreciação deriva o núcleo do processo de orientação das “reformas” orientadas para a sociedade civil, a Participação de suas componentes, por meio da *co-gestão*, ou, como temos denominado, da gestão participativa. Talvez no escorrego da pena, Pereira identificará a Participação com integração da sociedade civil no aparelho de Estado. Atualizando a ideia de que a Autonomia só ganha sentido por meio da Participação no poder global (no limite de suas atribuições naturais, ou, no dizer do autor, “nas decisões específicas sobre os processos de trabalho em que estão envolvidos”), Bresser assentará os fundamentos subsidiário-corporativistas das “reformas” de terceira via (PEREIRA, op. cit., p. 84, negritos nossos): “Uma sociedade civil forte não é uma sociedade oligárquica, resistente à lei do Estado; é uma sociedade civil **integrada no Estado** (...)”.

Consoante com essa orientação, a finalidade deste reordenamento de terceira via seria “a recuperação da governança⁹³ do Estado comprometida pela crise” (Idem, *ibidem*, p. 86). Recuperar a governança

(...) visando à privatização, ao ajuste fiscal, à abertura comercial, à redefinição do contrato de trabalho, à reforma dos sistemas de previdência e de assistência social, à desregulamentação, à implantação de uma administração pública gerencial...(Idem, *ibidem*, p. 88)

Aqui se acionam claramente os mecanismos da Subsidiariedade. A gestão participativa da *rotina*, no seio das instituições descentralizadas (corpos intermediários) integra o plano global, formulado e encaminhado na cabine de comando, para voltarmos à metáfora naval usada anteriormente, cujo sentido é a privatização, o ajuste fiscal, a abertura comercial, a redefinição do contrato de trabalho, a reforma dos sistemas de previdência, etc.

Esta concepção de “reforma” do aparelho de Estado, para Castels (1999, p. 165), deve apontar para uma verdadeira dissolução das instituições estatais, preservado o *locus* da gestão interfuncional (em Bresser, o “núcleo estratégico”), num “Estado-rede”, regido pelo Princípio da Subsidiariedade, onde “a gestão administrativa deve situar-se, para cada problema ou tarefa no âmbito mais descentralizado possível”.

Insistimos, entretanto, em destacar a outra ponta da integração/participação das organizações da sociedade civil no seio da gestão descentralizada, a sua integração, por

essa via, no aparelho de Estado, conforme o Princípio da Subsidiariedade: “a sociedade civil tenderá a ser tanto mais forte quanto mais forte (mais dotado de governança e governabilidade) for o Estado” (PEREIRA, op. cit., p. 91-92). Afastamo-nos, ao sublinhar esta posição, da ideia de que a liquidação da face social do Estado equivalha à supressão do próprio ente estatal, senão que faz surgir um Estado integralista, de tipo corporativo e avesso à democracia política.

Nesse espírito, Pereira (1998a, p. 33-35), ao explicar a estrutura estatal, vai observar que ele é composta de quatro esferas: núcleo estratégico, seu centro de gravidade, onde se encontram insulados o que define essencialmente o Estado, a polícia e as forças armadas, o sistema judicial, a direção política e econômica; os serviços exclusivos, compostos pelos órgãos encarregados de operar e viabilizar as diretrizes fixadas no núcleo estratégico, onde se incluem, por exemplo, os órgãos arrecadadores; os serviços não-exclusivos, onde se situam os órgãos encarregados da aplicação das políticas sociais, e os setores de produção de bens.

Num esquema subsidiarista, o Estado deve manter em seu âmbito exclusivo tão somente o núcleo estratégico e os serviços exclusivos. As demais esferas deveriam ser colocados diretamente no âmbito da sociedade civil por meio da privatização, no caso da produção de bens, ou se orientar para ela, adotando a gestão participativa, ou a co-gestão e adotando critérios de desempenho próprios da sociedade civil, ou seja, a eficiência e a competitividade no mercado, com sua avaliação determinada pela qualidade de seu produto. Assim se define os serviços não-exclusivos como aqueles situados numa situação de quase-mercado.

Para tanto, os serviços não-exclusivos devem ser, não só descentralizados, mas sua gestão deve ser autônoma, dividida entre governo e sociedade civil, que os geririam e controlariam seus resultados conforme seu desempenho no mercado. Os órgãos situados nessa esfera deveriam, nesse sentido, serem empurrados para fora da estrutura formal do Estado, constituindo Organizações Sociais, estruturas “públicas não-estatais” abertas à gestão dos entes da sociedade civil.

Ora, no raciocínio que poderíamos chamar de neotomista, a esfera subsidiária máxima é a Natureza, instância última em que se define o que está ou não no plano dela mesma, Natureza, e o que viola sua lógica, sendo, assim, antinatural. Os entes

⁹³ É útil recordar aqui o conceito de governança para melhor entendimento desta discussão: uma noção que pretende integrar o mercado e a sociedade civil no seio do equipamento institucional do Estado

autônomos, parciais mas soberanos em suas atribuições próprias, se encontram no plano da Natureza e nele se devem, por moderação e respeito ao organicismo natural, se manter. Mas, no plano humano, é o Estado, em Bresser, essencialmente o núcleo estratégico, o ente responsável por assegurar que o conjunto da vida social se mantenha no plano da Natureza. Os entes autônomos se legitimam apenas se sua atividade própria participar do plano natural.

Esse esquema subsidiário, claramente corporativista se aplica em sua plenitude às idéias essenciais do “reformismo” contemporâneo. A condição de legitimidade do Todo (o Estado, ou seu núcleo estratégico) é que ele incorpore por Participação a atividade das unidades descentralizadas, situadas na esfera pública não-estatal, ou mesmo situadas no limite do Estado, mas geridas, ou melhor, gerenciadas com participação dos usuários ou clientes. Mas tais unidades não encontram sentido senão no plano dado, posto que expressão humana da lógica natural, pelo Político.

Assim, submetidas aos critérios da sociedade civil, isto é, do mercado, a unidades descentralizadas são elas mesmas expressões do Estado subsidiário, tanto no sentido de seu desmonte como exigem os imperativos da crise do capital, como no processo de “captura da subjetividade do trabalho”, da absorção do pólo social oposto no Todo dos imperativos do capital, que, nessa época em que “Deus está morto”, encarna a própria natureza subsidiária do Estado.

4. *O Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado no Brasil* (1995) e seu entorno

Vimos desenvolvendo desde o primeiro capítulo o esboço do cenário em que tem se passado a implementação das políticas de gestão democrática e participação popular, bem como das determinações que as tornam funcionais às necessidades do capital na atual etapa histórica.

O presente item visa a localizar esse tema no quadro da “reestruturação” do Estado brasileiro que começou a ser operada no primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso na Presidência da República⁹⁴, momento em que, mesmo que

(ARAÚJO, op. cit., p. 11).

⁹⁴ Fernando Henrique Cardoso, então senador do Partido da Social-Democracia Brasileira (PSDB), foi eleito Presidente da República em 1994 no primeiro turno, derrotando Luís Inácio Lula da Silva (PT), por uma coligação que unia seu partido ao Partido da Frente Liberal (PFL), expoente da direita anteriormente identificada com a Ditadura Militar (1964-1985).

consideremos a existência de processos de resistência social, foram lançadas as bases fundamentais do tipo de aparato estatal que se fazia necessário para, como dissemos acima, uma sociedade sem direitos (PERONI, 2003, p. 55)..

Pretende-se expor em breves linhas os grandes eixos da “reforma” de 1995, dando ênfase ao que nela explicita os aspectos do trinômio descentralização-democratização-participação que, a nosso ver, são aspectos fundantes do ideário “reformista”.

Para tanto, estabelecida a vigência do princípio corporativista da Subsidiariedade no pensamento dos principais porta-vozes do ideário “reformista”, rastremos brevemente o processo de transfiguração subsidiária da legislação brasileira na Constituição Federal de 1988, que prenunciava o advento do *Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado*, implementado pelo Ministério da Administração e da Reforma do Estado (MARE) a partir de 1995.

A seguir, nos ocuparemos da em termos sumários da posição das principais organizações operárias em face da ordem subsidiária e corporativista que se implantava no Estado brasileiro.

Por fim, examinaremos o *Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado*. Para uma aproximação circunstanciada desse documento, lançaremos mão do texto *Mãos à Obra Brasil: propostas de governo* (CARDOSO, 1994), que é a plataforma eleitoral de Fernando Henrique para as eleições de 1994, do caderno *A Reforma do Estado dos Anos 90: lógica e mecanismos de controle* (PEREIRA, 1997), uma exposição teórica da proposta do Plano Diretor, *Organizações Sociais* (MARE, 1997), além de consultas aos textos *A Reforma do Aparelho de Estado e as Mudanças Constitucionais: síntese&respostas a dúvidas mais comuns* (MARE, 1997), *Exposição no Senado sobre a Reforma da Administração Pública* (PEREIRA, 1997), e *Programa de Qualidade e Participação na Administração Pública* (MARE, 1997), todos publicados nos Cadernos MARE da Reforma do Estado e ainda disponíveis em www.mare.gov.br.

4.1 Subsidiariedade e “Reforma” do Estado: presságios na Constituição Federal de 1988

Embora a Constituição Federal (CF, 1988), adotada em 1988, tenha acolhido uma quantidade não desprezível de reivindicações egressas das lutas operárias e

populares, sua orientação geral, como pretendemos demonstrar, preparava já um fundamento legal para a introdução dos mecanismos que possibilitariam a ofensiva “reformista” dos anos de 1990. Não são poucos os doutrinadores jurídicos que identificam no texto constitucional de 1988 o alicerce do Princípio da Subsidiariedade. Arrolamos, entre outros, Rodrigo Pólli (2009), Sílvia Faber Torres (2001), Celso Bastos, Maria Coeli Simão Pires (2000), entre outros.

Pólli (Op. cit., p. 12) assevera que a CF de 1988 inaugura a vigência do Princípio da Subsidiariedade nas constituições brasileiras, mas observa que tal princípio preexistia no Direito Constitucional brasileiro no que se refere à técnica de repartição de competência, “não obstante a terminologia diferenciada”.

De fato, Bastos, encontra o Princípio da Subsidiariedade na repartição histórica de atribuições entre os poderes e entres as esferas federal, estadual e municipal, advogando a ideia de que é no federalismo que se dá a expressão ideal do princípio tomista no ordenamento jurídico. Nesse sentido, este autor retoma a presença da subsidiariedade na norma constitucional desde a CF de 1934 (BASTOS apud PÓLLI, p. 13):

Na repartição de competências do federalismo brasileiro, a partir da Constituição Federal de 1934, a enumeração dos poderes legislativos da União se fez acompanhar da destinação aos Estados-membros da legislação subsidiária, extraída de matérias originariamente atribuídas à União federal. Nesta Constituição, inaugurando a repartição subsidiária de competência legislativa, os Estados receberam competência privativa para elaborar leis supletivas ou complementares da legislação federal, em pressuposição da legislação estadual supletiva ou complementar, para atender peculiaridades locais e suprir lacunas ou deficiências da legislação federal (Constituição de 1934 - art. 5.o § 3.o e 7.o). A legislação estadual supletiva ou complementar corresponderia, no caso, aos critérios da “realização suficiente” ou da “melhor realização.

Para o mesmo autor, a orientação subsidiarista se prolongaria na Constituição de 1946 que sucederia à Carta outorgada de 1937 que, acrescentemos nós, mantinha tal orientação visto que se alicerçava no corporativismo de matriz fascista. Também a Constituição da Ditadura Militar, de 1967 incorporava o Princípio da Subsidiariedade, como observa Bastos, que, como encontramos na presente pesquisa (v. Capítulo IV), também se apresenta no Decreto 200/1967 que dispunha sobre a reforma administrativa. Prossegue Bastos (Op. cit., p. 13):

A regra da legislação estadual *supletiva ou complementar* reproduziu-se na Constituição de 1946 (art. 6.o), formada com as matérias da competência legislativa da União, na relação de subsidiariedade, supletividade ou complementariedade, técnica, também adotada na Constituição de 1967, particularizada na competência “para legislar supletivamente” (Constituição de 1967, art. 8.o, § 2º).

Neste sentido, a CF de 1988 focaliza fortemente o chamado poder local, atribuindo prioridade aos mecanismos que ensejam o processo de descentralização, em geral, e o de municipalização, em particular.

É na repartição de competência da Constituição Federal de 1988 que se localiza a forma mais avançada da inclusão da subsidiariedade em texto constitucional brasileiro. Mantendo os poderes enumerados da União nos domínios da competência geral (art. 21 - I até XXV) e da competência privativa (art. 22 - I até XXIX), a Constituição abandonou o estilo abreviado e lacônico da remissão, condensada no espaço acanhado do parágrafo de artigo principal, para conferir *autonomia e espaço próprio ao que anteriormente permanecia comprimido na referência da legislação complementar e supletiva (Constituição de 1934 e de 1946) ou apenas supletiva (Constituição de 1967)* (BASTOS apud PÓLLI, p. 13, itálicos nossos).

Assim, a Carta de 1988 dá relevância à noção de autonomia municipal, no sentido explícito do Princípio da Subsidiariedade, ao indicar que tal autonomia do município teria a função de, segundo Pires (S/D, p. 4), “integra-lo na tarefa conjunta de construção do Estado democrático.

Damos relevo a essa manifestação da subsidiariedade no texto constitucional porque é conhecido o lugar ocupado pela municipalização na “reforma” do aparelho de Estado, operado anos depois, e particularmente na “reforma” do sistema educacional, como discutiremos no próximo capítulo. A viabilização da descentralização, via municipalização, levará a Carta a atribuir autonomia tributária ao município (artigos 157-159 da CF), bem como a prescrever o mecanismo de repasses financeiros das esferas superiores para a esfera municipal (artigos 34 e 165 do Ato das Disposições Constitucionais Provisórias – ADCP).

Num sentido abertamente subsidiário, a CF de 1988, expressão, na lógica tomista, do bem comum, idêntico à lógica da Natureza, ao tempo em que atribui autonomia ao município, estabelece sua competência e seu limite, quando trata do

regime de colaboração entre as esferas administrativas, em particular no seu artigo 23, mas não apenas nele.

Como veremos adiante, a municipalização, como forma de descentralização tem uma longa história na legislação brasileira. Como buscamos demonstrar no breve retrospecto histórico da descentralização em nossos sistemas educacionais, apresentado no capítulo IV, esta, como a chama Pires (Op. cit., p. 8), “*técnica de administração político-administrativa*” conviveu funcionalmente com o forte centralismo que marca o Estado brasileiro, sempre como forma de desresponsabilização do poder central pelos serviços educacionais. Mas em 1988, a CF irá enfatizar o município, criando as bases para um amplo processo de municipalização/desresponsabilização, acolhendo-o como unidade federativa e lhe concedendo o poder de adotar sua lei orgânica.

Todo esse esforço constitucional estava focado, conforme o Princípio da Subsidiariedade, no objetivo de realizar a harmonia entre os entes da sociedade civil e o Estado, expressão organizada dos desígnios do capital, regressivos em nossa época, como, a sua maneira, Pires explica:

Sob a perspectiva democrática, a igualdade pressupõe o gerenciamento e a conciliação das diversidades na busca de um denominador comum (...) e traça a diretriz da participação da sociedade na concepção, na execução e no controle das políticas públicas, o que põe em realce, sobretudo, o poder local e dá lugar à descentralização, sob o rótulo de políticas públicas participativas (Idem, ibidem, p. 9, itálicos nossos).

Para Pólli (Op. cit., p. 12), que advoga o princípio tomista, a subsidiariedade permitiu, no texto constitucional, “reestruturar uma relação mais harmônica entre os setores público e privado”, expressando, embora eufemisticamente, o sentido privatista do texto legal.

De fato, é possível identificar na CF de 1988 uma orientação subsidiária “harmonizadora” nos artigos referentes à área de saúde (artigos 187 e 198, III), da assistência social (artigo 204, I), da educação, que detalharemos mais a frente (artigos 205 e 206, IV, entre outros), do meio-ambiente (artigo 225) e da criança e do adolescente (artigo 227, § 1º).

Destacamos aqui o artigo que estabelece o dever de prover educação em pé de igualdade da família e o Estado, ao passo que incentiva a provisão privada, o que

apenas consagrava no texto legal a presença histórica do setor privado neste setor, de resto, já contemplado em textos constitucionais anteriores.

O Princípio participacionista da Subsidiariedade, entretanto, está muito mais explícito nos artigos relativos à seguridade social, que deram a base do Sistema Único de Saúde – SUS. Com efeito, o texto constitucional prevê um vasto espaço para a participação social no artigo 194, complementado pelo artigo 198, III, que prevê a participação comunitária na gestão do sistema de saúde por meio de instituições privadas *preferencialmente* filantrópicas e sem fins lucrativos (entidades amparadas no artigo 199, 1º), como também no mais conhecido artigo 204, II, que prevê a gestão participativa do sistema de assistência social por meio de organizações representativas.

Vimos como o Princípio da Subsidiariedade, presente na CF de 1988, levou ao relevo tanto a questão da descentralização, como a da integração das forças sociais em luta no chão das sociedade civil nos organismos harmonizadores da gestão participativa. Resta-nos agora observar como os processos de desestatização, ou publicização que acompanharam as medidas participacionistas, dando a elas seu real sentido, se prenunciavam no texto constitucional.

O tripé descentralização-participação-desestatização ou publicização, como sustentamos, foram os pilares da “reforma” do aparelho do Estado operada a partir dos anos de 1990.

Sob este ângulo, registra-se a enfática determinação do artigo 173 da CF, que limita a atuação direta do Estado na atividade econômica ao caráter subsidiário e excepcional, quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo. No mesmo sentido, os artigos 173, já mencionado, a 177 extinguem ou flexibilizam, sob o mesmo argumento de instituir uma intervenção estatal subsidiária ou supletiva, o regime de monopólio exercido até então pelas empresas públicas.

A CF de 1988, por outra parte, lança as bases legais, de cariz subsidiarista, para a profunda desestatização e publicização que vão marcar as “reformas” dos anos de 1990, em particular, aquela operada no aparelho estatal. Pires, insuspeita por sua adesão teórica à tese do Estado subsidiário e supletivo, assevera:

As privatizações, o retorno às concessões, as terceirizações e o apelo forte às parcerias do setor privado, por um lado, e a redução da intervenção do Estado no mercado, representada pelo seu papel normativo, regulador, fiscalizador, fomentador e planejador (arts. 174, §§ 3º e 4º, e 179), operada especialmente pela política de desregulamentação da economia, com a prevalência das regras de

mercado, por outro, concretizam a ideologia da subsidiariedade (PIRES, op. cit., p.2).

Quando se pôs em curso a “reforma” gerencial, de sentido privatista, fundada no Princípio da Subsidiariedade, já nos anos de 1990, havia já um arcabouço jurídico, se não suficiente, como demonstram as inúmeras emendas constitucionais utilizadas para viabilizá-la, pelo menos fundado nos princípios que a orientavam.

4.2 O programa de FHC (1994)

O *Programa Mão à Obra, Brasil* (representado pela famosa imagem da mão aberta) indicava os eixos centrais do que viria a ser a administração Cardoso que se estenderia por dois mandatos, entre 1995 e 2002. Seu mote era a construção de “um novo projeto de desenvolvimento” (CARDOSO, 1994, p. 8-18) que se adequasse, de um lado, a uma naturalizada “internacionalização dos processos de produção e comercialização” (CARDOSO, op. cit, p. 11), e complementarmente ao “esgotamento de nosso modelo de desenvolvimento baseado na industrialização protegida” (CARDOSO, p. 14).

Vieira (2000, p. 175) observa que o programa tucano de então “se orienta por dois princípios básicos, a descentralização (...) e [por] novas formas de articulação com a sociedade civil e o setor privado”. De fato, esta dupla determinação é todo um programa que vai orientar, como sustentamos, não só a política educacional como a “Reforma” do Estado no seu conjunto. Com efeito, o programa de governo de Cardoso (Op. cit, p. 97) sublinhará que:

(...) por isso, o governo de Fernando Henrique vai estimular a divisão de responsabilidades com o Poder Público local e regional, e incentivar uma maior presença da comunidade na formulação de planos e orientação de investimentos.

Não custa lembrar que a descentralização está presente em muitas áreas e tem precedente na própria instituição, desde 1988, do Sistema Único de Saúde – SUS. Eis que emerge no texto do então candidato Cardoso⁹⁵ o que parece ser seu dogma, o binômio descentralização-participação:

⁹⁵ As idéias do texto “Mãos à obra, Brasil: proposta de governo” se manterão, *grosso modo*, essencialmente no plano de governo posteriormente adotado e, como se verá com mais minúcia adiante, no Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado.

(...) é necessário reformar o Estado: aprofundar a democratização, *acelerar a descentralização e a desconcentração e, sobretudo, ampliar e modificar suas formas de relacionamento com a sociedade, definindo novos canais de participação e novas formas de articulação entre o estado e a sociedade* (CARDOSO, op. cit., p. 208, grifos nossos).

É pertinente a observação de Vieira (2000, 176), segundo a qual os temas da descentralização, que abre a perspectiva de parcerias com a “sociedade civil” e o da privatização das funções até então do estado “se imbricam mutuamente e nem sempre é possível delimitar com precisão a fronteira entre um e outro”.

Assim, se a “Reforma” do Estado, como sublinha Pereira (Op. cit., 17), está estruturada em quatro pilares (reformas administrativa, fiscal, da previdência, além da privatização das empresas públicas), o programa de Cardoso começa falando em parcerias com a sociedade civil ou, quando muito, se referindo ao “setor privado”, como numa maneira de atenuar o sentido fundamental da reforma que era a privatização. Dessa maneira, Cardoso indica que o “ramo estatal” deveria se debruçar sobre o “atendimento das questões sociais”, enquanto o “ramo privado”, igualmente comprometido com a coisa pública, deveria se interessar pelos investimentos em infraestrutura (CARDOSO, op. cit., p. 201-202). Aí já está integralmente o significado profundo da participação da sociedade civil, a saber, a atenuação das fronteiras entre o público e o privado.

Mãos à obra, Brasil desdobra a partir daí os passos necessários à reconfiguração do aparelho de Estado brasileiro: criar novos canais institucionais de participação popular, promover espaços de negociação de conflitos e apoiar formas novas de parceria entre os diferentes níveis de governo (CARDOSO apud VIEIRA, op. cit., p. 176). E, no caso da educação, o próprio papel do Ministério da Educação será pautado por este axioma:

O MEC atuará fundamentalmente na busca de parcerias *para o financiamento e gestão* do ensino médio (...) Quanto aos cursos profissionalizantes, os principais interlocutores na busca de parcerias *para o financiamento e gestão* serão as redes SENAI, SENAR, SENAC e congêneres, o MTb e a iniciativa privada, particularmente o setor empresarial (CARDOSO, op. cit., p. 20, grifos nossos).

No que respeita ainda a esta articulação fundamental entre descentralização e privatização, Vieira (2000, p. 187) observa que ela se expressa como um princípio

orientador do planejamento estatal. Tanto que em *Mãos à Obra, Brasil*, o planejamento alicerçado na descentralização terá caráter público-privado (VIEIRA, op. cit., p. 188)

Nessa moldura, o amálgama entre descentralização e privatização, referido por Vieira, como lembrado mais acima, se desenvolve. A gestão descentralizada, operada com a participação dos “atores sociais” concernidos setorialmente, se coloca como instrumento direto da privatização de parcelas inteiras dos serviços de Estado. É o caso, para ficar num exemplo, da política que *Mão à Obra, Brasil* propõe para o setor de Ciência e Tecnologia (C&T). O programa de Cardoso (apud VIEIRA, op. cit. p. 177 – grifos nossos) prevê para C&T uma “parceria entre setor privado e governo, entre universidade e indústria, **tanto na gestão quanto no financiamento** do sistema brasileiro de desenvolvimento científico e tecnológico.” Note-se que, nesse caso, a parceria leva imediatamente à uma gestão compartilhada entre o setor público e o setor privado que inclui o financiamento público-privado.

Neste espírito, o programa de Cardoso para a educação é uma versão setorial, como se poderá comprovar adiante, dos cânones da reforma do aparelho de Estado. A ideia de um estado “leve”, com funções gerenciais e responsabilidade distributiva e redistributiva se insinua com transparência em *Mãos à Obra, Brasil*:

(...) não cabe à União a responsabilidade direta pelo ensino básico. A política federal, por isso mesmo, consistirá em fornecer estímulos e instrumentos aos estados e municípios para que eles possam desempenhar a tarefa que lhes cabe... (CARDOSO, op. cit., p. 11).

Desta perspectiva se deduz a competência que resta ao Estado, por exemplo, em matéria educacional: “(...) Serão reduzidas a responsabilidade do Ministério da Educação como instância e a interferência direta da União nos estados e municípios.” (CARDOSO, op. cit., p. 113).

Estas poucas e não exaustivas observações mostram que a segunda geração de reformas, onde a redução do Estado aos seus pressupostos essenciais por meio da liquidação de sua “face social”, tal como preconizado pelas instituições multilaterais, foi recepcionada de maneira plena do ponto de vista da burguesia local. Aliás, de um ponto de vista político, é sobre esta base que se operará o reagrupamento dos setores decisivos da burguesia nativa, então há uma década (desde a derrocada do Regime Militar) em profunda crise de representação política. O Governo Itamar, que se estabelece no vácuo

da crise de Collor, serviria de transição para esse reagrupamento que se sintetizaria na figura de Fernando Henrique Cardoso.

O programa de Cardoso, cujo coração seria Reforma do Estado de natureza gerencial, com suas componentes de descentralização e participação, se converteria na base política necessária ao soerguimento de uma alternativa burguesa claramente delimitada. Uma alternativa que pudesse, de um lado, aplicar as “reformas” de segunda geração, destinadas a fundar uma relação corporativa de novo tipo (participativa) entre o Estado e as organizações populares e, de outro, debelar a crise econômica que se arrastava desde 1982.

Se, todavia, o lugar do binômio descentralização-participação estava igualmente ligado à construção de um espaço institucional para a privatização dos serviços públicos e, como elemento inseparável, à captura das organizações dos trabalhadores, tanto no plano político como na esfera partidária, como estas últimas recepcionaram a segunda geração de reformas? Ou dito de outra forma, como reagiram à “Reforma” do Estado?

4.3 As organizações dos trabalhadores no momento da “Reforma” do Estado

Como indicado, partimos da ideia de que a segunda geração de “reformas”, que se expressa no Brasil dos anos de 1990 sinteticamente na Reforma do Estado operada no período de governo de Fernando Henrique Cardoso, se estruturava no duplo objetivo de liquidar os serviços públicos e integrar as organizações de classe nesse dispositivo. A rigor, num momento histórico onde vigoravam certo número de liberdades democráticas, o primeiro aspecto dependia diretamente do segundo.

Não se tratava, entretanto, da mera captura política das forças dirigentes destas organizações, mas de erguer um aparelho estatal cujo corpo contemplasse instituições, dentro de certos limites, de co-gestão do Estado ou, pelo menos, de certas esferas do Estado. O que a situação exigia era mais do que uma colaboração de classes no plano da política, mas um Estado que incorporasse organicamente a colaboração de classe e, no limite, a dissolução das organizações nos órgãos de co-gestão.

Algo similar, mas em condições históricas absolutamente diversas, ao processo de integração dos sindicatos ao aparelho de Estado operado por Getúlio Vargas nos anos de 1930, quando não era suficiente (longe disso) que se “apegassem” as direções dos

sindicatos operários, mas passava a ser necessário um sindicato ele mesmo pelego em sua natureza, em sua estrutura e em suas relações institucionais. Ou seja, que eles fossem convertidos de sindicatos operários em sindicatos burgueses e, mais, em sindicatos estatais. Eis porque Getúlio precisou liquidar inteiramente a estrutura sindical anterior, independentemente da coloração de suas direções, de origem e natureza operária, e instituir uma estrutura novinha em folha, enfeudada institucionalmente ao Estado desde a origem.

Ainda que, em parte, a estrutura sindical varguista tenha desmoronado, por conta do ascenso operário da virada dos anos de 1970 para os anos de 1980, e que se prolongou ao longo desta última década, traços essenciais dela seguiram e seguem vigorando, tais como o imposto sindical e a unicidade determinada pelo Estado⁹⁶. A burguesia brasileira nunca pôde conceder a liberdade sindical e política plena.

Assim, se a fragilidade de nossa burguesia seguia exigindo um certo controle institucional das organizações dos trabalhadores, a crise dos anos de 1980 obrigou o imperialismo a uma inflexão no sentido de negar, de formas e em graus distintos nos diferentes países, a plena liberdade de organização. A exposição das bases da segunda geração de reformas, apresentada anteriormente, cujo núcleo era a integração participativa da “sociedade civil” na gestão das políticas estipuladas pelo Banco Mundial, demonstram justamente este giro operado pelo imperialismo. De maneira que as novos imperativos corporativos contidos nas diretrizes do Banco Mundial encontram no Brasil um *background* no histórico autoritarismo de nossa classe dominante, ainda que, nos novos moldes participativos, fosse necessário acrescentar uma certa ginga, algum jogo de cintura.

Isto porque as condições históricas dos anos de 1990 não permitiam naturalmente que este movimento se operasse pela via da ditadura, como Getúlio fez a partir de 1935, culminando com o golpe de 1937. Uma imposição corporativa no modelo getulista exigiria uma nova ruptura institucional que não estava colocada nesse período.

⁹⁶ A Constituição Federal de 1988 tendo extinguido a subordinação dos sindicatos ao Mtb, hoje, MTE, manteve todavia aspectos essenciais dessa mesma subordinação, o imposto e a unicidade sindicais. Por unidade sindical se entende a organização voluntária dos trabalhadores em organizações unitárias, o que é de certa maneira o contrário da unicidade, conceito que atribui ao Estado a função de estabelecer organizações sindicais únicas a partir de critérios que não correspondem nem à tradição nem à vontade manifesta dos trabalhadores, senão às razões estatais.

Do ponto de vista dos trabalhadores, entretanto, a década seria caracterizada pela mudança do padrão de ação sindical da CUT (Central Única dos Trabalhadores) (ALVES, 1991, p.1). Para Boito (1994, p. 23), teríamos a emergência de um sindicalismo caracterizado por um “novo corporativismo de participação”:

Essa transformação político-ideológica do novo sindicalismo pode ser sinteticamente caracterizada como a transição de um sindicalismo de “massa e confronto” para um sindicalismo marcado pelo “neocorporativismo”.

Nascida em ruptura com a estrutura sindical varguista, e ao mesmo tempo tendo sido fator de deslocamento desta estrutura numa enorme malha sindical que se moveu sob impulso de sua fundação, a CUT entra os anos de 1990 sob o impacto da desagregação da URSS. O desaparecimento da URSS provocou, na esfera subjetiva, uma desorientação de larga escala no movimento operário, agravada e aprofundada, no plano objetivo, pelo desemprego crescente, a onda privatizadora e por uma ofensiva sem precedentes sobre o custo do trabalho expressa na flexibilização, redução, quando não, liquidação dos direitos trabalhistas e sindicais conquistados no pós-guerra (TURRA FILHO, 2009, p. 124-125).

Essas pressões tensionaram a Central, traduzindo-se em “novidades” tais como a ideia de “sindicato cidadão”, que abriria mão do mandato dado pela base dos trabalhadores, substituindo-o pela defesa dos interesses globais da sociedade. Aqui se tinha uma clara aproximação da concepção de sociedade e de Estado que depois se codificaria nos documentos da “Reforma” do Estado.

Na primeira metade dos anos de 1990, setores da direção da CUT passaram a aplicar, mesmo que pontualmente, uma política de “parceria”, cujo exemplo mais conhecido são as “câmaras setoriais” da indústria automobilística do ABC paulista⁹⁷. Tal inflexão, todavia, seguia sendo residual e repousava ainda na interlocução entre os trabalhadores e os empresários. Entretanto, já havia aí uma propensão à institucionalização, como lembra Alves (... , p. 1-2), para quem as câmaras seriam, “inclusive, modelos de elaboração e implementação de política pública (ou de 'gestão econômica)”.

Nesse momento, a Central via as câmaras como uma saída diante da reestruturação econômica (primeira geração de “reformas”), ainda que insuficiente

como solução global (CUT, 2003a, p. 29, grifo nosso). Nesse sentido, as resoluções do V CONCURT fazem uma formulação absolutamente corporativista:

Estabelecer formas democráticas e ampliadas de formulação e *gestão* de todas as políticas que atuam sobre o desenvolvimento industrial – a exemplo do que hoje está sendo pautado nas experiências das câmaras setoriais, do Conselho de Desenvolvimento do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CONDEFAT), do Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade (PBQP), do Conselho Consultivo dos Trabalhadores para a Produtividade (CTCOM), do Programa de Apoio à Capacitação Tecnológica da Indústria (PACTI) e do Conselho Nacional de Informática (CNI).

Depois de pedir “controle social” sobre a uma “reconversão agroindustrial ativa”, as resoluções apontam para uma generalização das câmaras na forma de “câmaras setoriais comunitárias”, que o texto não define (Idem, *ibidem*, p. 78).

Se as câmaras setoriais não se generalizaram, e mesmo se aquela instalada entre governo, trabalhadores e patrões do setor automobilístico não perenizou, a experiência se codificou nos documentos do V Congresso Nacional da CUT (VI CONCURT), realizado em 1994, passando a integrar seu patrimônio político.

De forma que a experiência, embora emblemática, se mostrou pouco produtiva, de maneira que, segundo Boito (1999, p.164), das 26 câmaras setoriais a CUT veio a participar de 14 delas, mas chegou a estabelecer acordos em apenas três (construção naval, setor automotivo e de máquinas e equipamentos agrícolas). Em 1995 Fernando Henrique Cardoso desativou todas as câmaras setoriais, privilegiando claramente uma alternativa de colaboração de classe permanente e consagrada na estrutura estatal. A expressão desaparece, então, dos documentos do VI Congresso nacional da CUT, de 1997.

Num outro plano, o dos chamados “movimentos sociais”, se desencadeava uma ampla “consciência participativa”, sobretudo a partir da experiência do SUS, cujo modelo de gestão democrática e compartilhada, na base da descentralização dos serviços de saúde, atraiu setores crescentes de trabalhadores e usuários. Enquanto no plano governamental se iniciava o “giro à gestão”, começava a se desenvolver no seio

⁹⁷ As câmaras setoriais são consideradas modelos corporativistas inclusive por seus apologistas. Veja, nesse sentido, Arbix (1996) e Frederico (1994).

dos movimentos populares a ideia da democratização da gestão como panaceia de todos os males do serviço público brasileiro.

Enquanto o governo Fernando Henrique tornava senso comum a ideia de que aos serviços públicos brasileiros não faltava dinheiro, mas gestão, os “movimentos sociais” respondiam que à gestão faltava mais participação democrática.

A luta dirigida ao Estado tendia a ser substituída pela “luta” no Estado. Este momento, meados dos anos de 1990, marca a disseminação dos conselhos de gestão que empalmarão grande parte dos serviços públicos descentralizados a partir de 1995, incorporando, de fato, ao processo de “Reforma” do Estado contingentes não desprezíveis de ativistas dos movimentos sindical e popular.

Com efeito, Souza (2002, p. 162) destaca que, no balanço da situação política que a CUT faz em seu VI Congresso Nacional (VI CONCUR), em 1997, a Central “reforça sua posição de enfrentamento da política neoliberal de FHC nos limites da via institucional”. Ao autor, no entanto, escapa que esta “via institucional” adquiria naquele momento um perfil marcadamente participacionista, voltada para a integração das organizações na condução das políticas de Estado, neste caso, sob a égide das diretrizes do Banco Mundial e do FMI. Eis que, se a alternativa corporativista das câmaras setoriais é abandonada no seu texto, as resoluções do VI CONCUR, em 1997, explicita a natureza da citada “via institucional” numa nova formulação de cariz organicista⁹⁸:

A CUT tem representantes em vários Conselhos Públicos, onde tem procurado disputar espaço em defesa de nossas propostas de políticas públicas. Cabe destacar alguns (...): o Conselho da saúde, o Conselho de Defesa do FAT e o Conselho Curador do FGTS (...) Recentemente pudemos nomear um representante para o Conselho de Administração do BNDES que movimenta os recursos do FAT (CUT, 2003b, p. 30-31).

A CUT então reivindica a participação em conselhos que se caracterizam justamente pela cogestão, se atribuindo funções de elaboração de políticas “públicas” (diga-se de passagem que esta expressão hoje naturalizada indica políticas não obrigatoriamente providas e geridas pelo Estado) e de administração de organismos estatais. Isto, lembre-se, na vigência do Governo Cardoso, cuja política anti-operária e

⁹⁸ O organicismo, perspectiva tomada do biologismo de Spencer pelos primeiros sociólogos, notadamente por Durkheim, corresponde a uma visão da sociedade como organismo natural, onde a diversidade de suas partes não expressa contradição entre elas, mas complementaridade. Modelos sociais de integração de todas as suas componentes num mesmo corpo, ou comunidade de interesse, podem ser caracterizados como organicistas ou corporativistas (Cf. ELIARD, 2008, p. 13-19).

antinacional era reconhecida e rejeitada nos documentos da Central. Escapava à CUT esta relação entre a permeabilidade participativa do Governo e sua política econômica e social. Tudo se passava como se a integração das organizações operárias nos órgãos de participação gerencial fosse algo alheio a esta política, ou, talvez, um elemento contraditório, democrático e progressista, no âmbito de uma orientação reacionária em geral.

Evidentemente, essa perspectiva encontrava resistência no seio da CUT e de seus sindicatos, mesmo que a chamada “ala esquerda” se concentrasse muito mais em rejeitar a integração corporativa no âmbito das câmaras setoriais, por exemplo, do que nos chamados “conselhos da sociedade civil”, onde mesmo esta esquerda sindical enxergava espaços a serem ocupados⁹⁹. Sokol (apud FREDERICO, 1994, P. 95), um expoente da minoria cutista, entretanto, já via nesses mecanismos um antípoda absoluto à luta de classes: “no ‘interesse geral da sociedade’, a luta de classes fica abandonada pelo caminho, pois seríamos agora todos igualmente cidadãos.”

Essa perspectiva encontrava seu corolário nas administrações do Partido dos Trabalhadores (PT), em particular em Porto Alegre, onde o partido, no governo municipal, começava a contornar as reivindicações que o alçaram ao comando do executivo, colocando no centro da administração o Orçamento Participativo (OP)¹⁰⁰. Numa primeira mirada, fica claro que OP permitia ao administrador substituir a luta contra os seguidos contingenciamentos orçamentários que impunham um garrote vil ao município, produto do sistema de superávit primário, pelo direito dos cidadãos de escolherem onde alocar os recursos disponíveis, investindo-os da função de coparticipes da política econômica e fiscal vigente. Mas um outro aspecto é essencial também: os sindicatos e movimentos populares passam a ser empurrados a abandonar a luta reivindicativa, substituindo-a pela disputa com outros setores pelas verbas insuficientes.

Ao fim do governo Tasso Genro, em 2000, o Banco Mundial inscreveu o OP de Porto Alegre entre as chamadas medidas inovadoras exitosas e editou o livro de Genro sobre a experiência da capital gaúcha, como forma de propagá-la. Em *A Reforma do Estado dos Anos 90: lógica e mecanismos de controle* (Bresser Pereira, 1997, p. 15), o

⁹⁹ De fato, mesmo hoje, quando parte desses setores se desligou da CUT, a defesa do SUS, para ficar num exemplo, segue sendo feita, com o argumento de disputar os espaços democráticos conquistados pelos trabalhadores. Um raciocínio que se aplica também à participação em outros conselhos e conferências setoriais, como as que estão prestes a se realizar no momento em que elaboramos este trabalho, a saber, de educação e de comunicação.

titular do Ministério da Administração e da Reforma do Estado (MARE) do governo Cardoso, enxerga em Genro um possível interlocutor na medida em que o OP de Porto Alegre dá vida a aspectos centrais de sua concepção de descentralização e participação da gestão pública.

O OP e as políticas de participação, em geral, passaram a caracterizar o que se convencionou chamar de “modo petista de governar”, embora especialmente o OP tenha se tornado uma prática de administrações de partidos de variadas colorações políticas e ideológicas desde então.

Assim, o OP e as políticas participativas identificadas com o “modo petista de governar” passarão a ser objeto de teorização por parte de dirigentes e intelectuais identificados com o PT, especialmente Genro (2003, 2004), que avança mais redondamente uma formulação que reivindica um modelo social e político de concertação e de integração corporativa dos diferentes setores sociais no seio das instituições estatais.

Pontual e Silva (1999), avaliando, em publicação da Fundação Perseu Abramo¹⁰¹, as administrações do PT, observam que o conceito de participação popular encontrava restrições na tradição partidária (PONTUAL; SILVA, op. cit., p. 62-63): “Questões com ‘Participação popular com quem? (...) apenas com os trabalhadores? (...) com todos os cidadãos?’ começaram a mexer com princípios bastante arraigados no partido.”

Para os autores, essa restrição à “ampliação” da participação refletia um “profundo formalismo” do partido. Mas notam que se conseguiu fazer, com o tempo, uma distinção entre conselhos populares (consigna histórica do partido) e “canais institucionais de participação popular”, para os autores, instrumentos de “co-gestão entre o governo e os diversos segmentos da sociedade, representados não apenas por critérios classistas...”. E, a nosso ver, mais importante, se abandona a ideia de “delegação de poder absoluto à comunidade”, preponderando a ideia de partilha da gestão entre o Estado e os segmentos sociais opostos na base social (PONTUAL; SILVA, op. cit., p. 63).

Para Pontual e Silva (op. cit., p. 65), “o maior desafio (...) é tornar os desiguais sujeitos igualmente representados com poder de voz e decisão”. Não por acaso,

¹⁰⁰ O chamado Orçamento Participativo (OP) consiste em reservar uma parte do orçamento público (em Porto Alegre, 30%) para que sua destinação seja decidida em assembleias de cidadãos do município.

constatam que “o OP é hoje prática incorporada por governos de outras forças políticas (...) com amplo reconhecimento nacional e internacional.” (idem).

Genro (2004, p. 65) vai mais longe e teoriza um modelo universal de Estado baseado no modelo participativo:

A representação política – estável, previsível, claramente normatizada – deve ser articulada com as representações *de fato e de direito*, que tenham capacidade de representar a *cidadania ativa*, que hoje organiza a sociedade civil “por baixo”.

Mas de que representações *de fato e de direito* nos fala Genro? Em outro texto seu (GENRO, 2003, p. 98) todo se esclarece. Esta representação que se organiza “por baixo” seria parte integrante de um processo que não se pode desenvolver no quadro, mesmo formal, em que os representantes políticos se elegem num quadro choque entre interesses sociais diferentes e/ou opostos, como na democracia política clássica, em cujo seio o proletariado pode se constituir em organizações próprias e opostas às da patronal. O esquema participativo ao contrário reivindica uma perspectiva de concertação, isto é, não de negociação, mas de condução comum das políticas estatais o que, conforme Genro (idem) estaria se construindo no Governo Lula através do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES).

Como exemplo, Genro (Op. cit., p. 101) vai direto ao ponto:

A Central Única dos Trabalhadores (CUT), por exemplo, que também faz parte do CDES, representa grande parte dos servidores públicos (...) Existem demandas específicas que ela carrega, algumas que se chocam com determinados interesses gerais e que certamente não serão atendidas. Nem por isso a CUT deve deixar de ser parceira na construção do projeto estratégico.

Com efeito, é disso mesmo que se trata. Genro teoriza uma sociedade e um regime político cuja matriz está nas diretrizes da “Reforma” do Estado. Nessa visão, as organizações operárias, em pé de igualdade com as representações da burguesia e do Estado concertam uma política comum, onde, no exemplo, a CUT abandonaria sua função reivindicativa, por incompatível com os “interesses gerais”, para se integrar no projeto estratégico.

É assim que o fato de que as principais organizações da classe trabalhadora tenham se orientado para o “participacionismo” corporativo durante aos anos de 1990

¹⁰¹ Instituição ligada ao Partido dos Trabalhadores.

veio oportunizar a legitimação dos pressupostos da segunda geração de reformas que se corporificarão na “Reforma” do Estado.

Evidentemente que, ainda assim, os trabalhadores se agarraram às suas organizações para resistir aos aspectos mais perversos trazidos pelas contrarreformas do período Cardoso.

Este apego da classe às organizações que construiu, a despeito de suas direções e da força de atração do discurso participativo, manteve e mantém uma permanente tensão entre a convicção “participacionista” dos dirigentes e o caráter de classe destas organizações, provocando seguidas crises e resistências em seu próprio seio.

Voltar-se-á às opiniões teóricas “participacionistas” no campo sindical. Por hora, basta-nos estas breves indicações para concluir o cenário em que se instala e se desenvolve o processo de Reforma do Estado, de cujas linhas gerais trataremos a seguir.

4.4 O lugar da gestão democrática e participativa no *Plano Diretor da Reforma do aparelho do Estado* brasileiro

A crise mundial a partir de 1973, que prepara a ruptura de 1982 é, para os formuladores da “Reforma” do Estado, obra das políticas keynesianas e dos compromissos fiscais do *welfare state*. Desde então, esta ideia tem sido o ponto de convergência de políticas econômicas (FIORI, 1997). Bresser Pereira (1997, p. 9) parte justamente do que chama de “a Grande Crise de 1982”. A expressão desta crise foi o desmantelamento do sistema de endividamento dos estados nacionais que fora um dos pilares do funcionamento do capitalismo durante os “30 gloriosos”, as três décadas posteriores à II Guerra Mundial.

Para Bresser Pereira (Idem, ibidem, p. 9-10), o mercado é, ao mesmo tempo, um dos pólos de coordenação da economia (o outro é o Estado), e o horizonte possível que domina a vida social. Com efeito, para o autor, o mercado e o Estado “coordenam a vida econômica”, o primeiro através da regulação das trocas, o segundo agindo ali onde o mercado “não logra remunerar adequadamente os serviços”, ou seja, como elemento auxiliar. Assim, as crises ou decorreriam de uma falha do pólo estatal, ou de uma falha no funcionamento do mercado.

Conforme Bresser Pereira (1997, p.10), além de cumprir um papel funcional na constituição do mercado e, depois, no seu funcionamento, o Estado sempre tendeu a

concorrer com ele. Esse traço, mantido em limites aceitáveis ao ideário liberal, se pronunciou com mais vigor a partir do *crash* de 1929. Causada, na visão do autor, por falha no pólo mercado, a crise induziu a um crescimento da intervenção do Estado na economia para além do previsto no ideário liberal. Para o autor, esse lugar ao qual o Estado fora empurrado estaria na origem da crise dos anos de 1980. A crise dos anos de 1980 decorreria do “pecado original” no qual o Estado incorreu em função da crise de 29: a identificação dele próprio com a sociedade civil, isto é, com o mercado. Superar a crise exigiria desfazer-se desse modelo estatal.

A crise revelava que o desejável seria uma coordenação não-polar da economia, expressa na associação entre Estado e mercado, assegurada, como pressuposto, a organização da produção pelo capital. Isto implicaria numa redefinição das funções estatais em relação ao que se viu no período do Estado “intervencionista” (BRESSER PEREIRA, op. cit., p. 11). Em primeiro lugar, se deveria partir de que a “globalização” imporia um Estado capaz de viabilizá-la. Assim, o Estado “reformado” começaria por reconhecer sua natureza não-nacional, bem como o abandono de qualquer veleidade quanto a um desenvolvimento nacional: “os estados nacionais perderam autonomia, e as políticas econômicas desenvolvimentistas (...) não mais se revelaram efetivas”, afirma Bresser Pereira (Idem, ibidem, p. 11-12). Em segundo lugar, se deveria reconhecer que a dimensão “social” do Estado acarretou uma componente burocrática expressa no fato de que ele “contratava diretamente” seu corpo de funcionários, que “agora não se limitavam a realizar as tarefas clássicas do Estado”. Por fim, o Estado “intervencionista” cresceu capturado por interesses privados, cujo desiderato não pode mais se cumprir no cenário da crise fiscal.

Essas bases fundamentais foram sintetizadas politicamente no Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado (BRASIL, 1995) formulado em 1995 pela Câmara de Reforma do Estado do então Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), cujo titular era Luís Carlos Bresser Pereira, também um dos expoentes das correntes teóricas que propugnavam uma reconfiguração gerencial do Estado. Entretanto, é nos Cadernos do MARE nº 1, no texto intitulado A Reforma do Estado dos Anos 90: lógica e mecanismos de controle (PEREIRA, 1997) e Cadernos do MARE nº 2, Organizações Sociais, que se faz a plena explicitação teórica das diretrizes contidas no Plano Diretor. Por isso, aqui, nos concentraremos nesse documento. Pretende-se

expor em linhas gerais os grandes eixos da reforma de 1995, dando ênfase ao que nela explicita os aspectos do trinômio descentralização-democratização-participação.

A denominada modernização do Estado diz respeito a “reformas” institucionais de ajuste e estabilização das finanças públicas, objetivando proporcionar maior eficácia ao Estado no quadro do longo processo de crise aberto em 1982. Barreira (2002, p. 77), baseada em Nobert Lechner afirma que:

Para ele, a modernidade com os valores de uma racionalidade normativa (incluindo soberania popular e direitos humanos) estaria minimizada por conta da modernização baseada na racionalidade técnico-instrumental: o predomínio do cálculo baseado em custo, benefício, eficácia, produtividade e competitividade. A modernização imposta pela necessidade de adequar as economias locais às exigências do mercado internacional, tem ocorrido às custas da exclusão de amplos setores sociais, marginalizados do mercado e da proteção estatal.

O que corresponde a uma das teses essenciais deste trabalho segundo a qual as medidas ancoradas na ideia de descentralização-democratização da gestão do serviço público, notadamente da educação se liga umbilicalmente às necessidades do capital de enfrentar sua própria crise ao custo da redução do custo do trabalho, incluindo a sua parte provida pelo Estado.

Há uma compreensão de um número significativo de teóricos (incluindo-se aí tanto apologetas quanto críticos das contrarreformas recentes no aparelho de Estado) de que um dos pontos-chaves das “reformas” dos anos de 1990, na América Latina, passou efetivação dos novos modelos de gestão. O grande tema da reestruturação produtiva a partir dos anos de 1980 acabou redefinindo as novas formas de organização do trabalho e de sua direção. As organizações do capital, antes amplamente ancoradas numa hierarquia ortodoxa, se modificam no sentido de uma maior horizontalidade em suas decisões, expressando um modelo peculiar de democratização interna, que Castro (2007, p. 115) busca caracterizar:

Esse novo sistema administrativo, denominado gerencialismo, alterou o modelo burocrático-piramidal de administração, flexibilizando a gestão, diminuindo os níveis hierárquicos e aumentando a autonomia de decisões dos gestores.

Essa concepção se transportou para a gestão do Estado capitalista, ditando as novas formas de gerenciamento das políticas estatais.

No setor público, a “reforma” gerencial caracteriza-se pela busca da eficiência, pela redução e controle dos gastos, na descentralização administrativa, concedendo-se maior autonomia a agências e departamentos e buscando, em certos setores, a participação da sociedade civil. Exige-se dos gerentes habilidades e criatividade para encontrar novas soluções, sobretudo para aumentar a eficiência. Prioriza-se o produto em detrimento dos processos (CASTRO, 2007 e PEREIRA, 1997).

Segundo Abrucio (apud CASTRO, 2007), houve uma evolução na teoria da administração pública gerencial, desde seu início até os dias atuais, embora não se observem diferenças contundentes entre os diversos modelos.

O primeiro deles seria o modelo gerencial puro, que tem como ponto central a busca da eficiência. Sendo o modelo gerencial inglês uma de suas primeiras iniciativas, ele propunha a definição clara das responsabilidades de cada funcionário dentro das agências governamentais; a explicitação dos objetivos organizacionais, bem como o aumento da consciência a respeito do valor dos recursos públicos, procurando maximizar a relação financeira entre os gastos iniciais e os gastos realizados para a produção de políticas (ABRUCIO apud CASTRO, 2007).

Um segundo modelo, ainda relacionado à cultura gerencial das empresas privadas, tinha como parâmetros iniciais duas transformações operadas nas políticas de Estado em meados dos anos de 1980 em alguns países: a dinâmica intragovernamental, que priorizou os conceitos de flexibilidade, planejamento estratégico e qualidade; e “a adoção de serviços públicos voltados para os anseios dos clientes consumidores” (CASTRO, 2007, p. 127).

O outro modelo e que corresponderia a uma terceira etapa da evolução da administração gerencial se definiria assim:

Agora se coloca a defesa da substituição do conceito de cliente para o conceito de cidadão, por ser mais amplo e implicando não só a liberdade de escolher os serviços, mas também, direitos e deveres (...). Os conceitos chaves são *accountability*¹⁰² e equidade na prestação de serviços públicos, o que nos remete ao conceito de cidadania que requer uma participação ativa na escolha dos dirigentes na elaboração das políticas e na avaliação dos serviços públicos. (CASTRO, 2007, p. 129).

A síntese desses modelos traduzida pelos conceitos de eficiência, de “consumidor/cliente” e de “cidadão de direitos e deveres”, dentro de um cenário de

responsabilização e equidade, nada mais é do que uma agenda de modelos de gestão pública, intimamente ligados a um projeto de Estado “mínimo”¹⁰³.

Como discutiremos adiante, esse ideário vai enredar, em várias gradações, a tônica das políticas educacionais em tempo de reformas educativas, seja em suas macroestruturas, seja na gestão escolar, por meio da descentralização, que é acompanhada da instituição dos colegiados e da participação da comunidade escolar nos processos de decisão.

Nos termos acima expostos, que “reforma” do Estado se colocava?

Bresser Pereira (Op. cit., p. 17) expõe de forma concentrada que reforma deriva das constatações que faz:

(...) a reconstrução do Estado, para que este possa (...) voltar a complementar e corrigir (...) as falhas do mercado (...) que significa: recuperação da poupança pública e superação da crise fiscal; redefinição das formas de intervenção no econômico e no social através da contratação de organizações pública não-estatais para executar os serviços de educação, saúde e cultura; e reforma da administração pública com a implantação de uma administração pública gerencial.

Para tanto, indica quais os “processos” básicos da “reforma” do Estado, que levarão ao “Estado Social-liberal do século vinte-e-um”: redução do tamanho do Estado através da privatização, terceirização e publicização (transferência dos serviços para as “organizações públicas não-estatais”, Organizações Sociais – OSs); redução da interferência do Estado na vida econômica; aumento de sua capacidade decisória, através do ajuste fiscal e de uma reforma gerencial da administração e o aumento da governabilidade por meio do deslocamento de responsabilidades para o campo da sociedade civil, “abrindo espaço para o controle social ou democracia direta”. (PEREIRA, op. cit., p. 19,).

Trata-se, como se pode ver, de um desmantelamento do aparelho estatal no que concerne à sua “face social”, o que não se pode fazer sem o abandono da própria perspectiva de desenvolvimento nacional, mesmo num viés burguês. A liquidação dos direitos e conquistas gravados no arcabouço jurídico nacional não se pode fazer sem que este arcabouço mesmo seja abalado em todas as suas componentes. Desta forma, a

¹⁰² A palavra inglesa *accountability* pode ser traduzida por responsabilização.

¹⁰³ Reiteramos aqui que o termo “mínimo” se refere na verdade à supressão das conquistas sociais inseridas pela luta de classe no arcabouço jurídico do país.

reforma antipopular e anti-operária se configura, também, como uma reforma antinacional.

Assim, o Plano Diretor da Reforma do Estado “abria espaço para o controle social e a democracia participativa” como meio de ampliar a governabilidade necessária para implantar o gerencialismo e o ajuste fiscal, dos quais os diferentes processos de privatização são o conteúdo. Não é à toa que Bresser Pereira (idem, ibidem, p. 19) conceitua reforma do Estado “como um processo de transformação das instituições, de forma a aumentar a governança e a governabilidade”.

Para entender esta dinâmica, temos que ressaltar que o Plano Diretor da Reforma do Estado, de 1995, dividia o aparelho de Estado em três áreas: (1) Atividades exclusivas de Estado, concentrando o que Gluckstein (1994, p. 45) denomina “(...) a redução do Estado aos instrumentos indispensáveis à manutenção da exploração capitalista (...): a justiça, a polícia, o exército.” É onde se localiza o que o próprio Bresser Pereira (op. cit., p. 22) chama de “poder extroverso” do Estado sobre a sociedade civil; (2) Serviços sociais e científicos, área destinada à “publicização”, isto é ao “controle da sociedade civil” e (3) Produção de bens e serviços para o mercado, as empresas estatais destinadas à privatização direta.

As “atividades exclusivas” corresponderiam então ao que Bresser Pereira (idem, ibidem) define como o poder de “legislar e punir, de tributar e realizar transferências (...) de recursos”, para garantir “a propriedade e os contratos”. Nesse aspecto o Estado seria a “organização burocrática que (...) complementa o mercado” (idem, ibidem). Garantida a insulação do Estado em suas “atividades exclusivas”, aquelas que expressam sua essência destituída de “todos os seus atributos supérfluos” (GLUCKSTEIN, op. cit., p. 45), ou seja, os direitos sociais nele “ferrados” pela classe trabalhadora, pode exercer então a mais ampla “democracia participativa”, por meio da “publicização” dos serviços. Concentradas na área de “serviços sociais e científicos”, a “participação e democratização” da gestão estão diretamente conectadas com a transferência das responsabilidades do Estado para a sociedade civil, num processo que Gluckstein (idem, ibidem) vai descrever como o ato de “jogar frações da população para fora do quadro organizado e estruturado que é o próprio quadro do Estado”.

Para distinguir a “publicização” da privatização pura e simples, Bresser Pereira (idem, ibidem, p. 25) estabelece uma nova categoria de propriedade, nem privada, nem pública: o público não-estatal.

(...) existe no capitalismo contemporâneo uma terceira forma de propriedade (...): a propriedade pública não-estatal, constituída por organizações sem fins lucrativos que não são propriedades de nenhum indivíduo ou grupo e estão orientadas diretamente para o atendimento do interesse público (BRESSER PEREIRA, 1998, p. 10)

O ex-ministro não se preocupa em demonstrar a validade de sua tese acerca da emergência desta “nova forma de propriedade nem estatal nem privada” do ponto de vista do lugar das classes sociais na divisão do trabalho no seio do próprio processo de produção de mercadorias. Importa a ele descrever um terceiro setor como o reino das atividades que, sendo objeto da disputa no mercado, diriam respeito ao interesse comum. Diz Bresser Pereira:

Por meio de um programa de publicização, transfere-se para o setor público não-estatal, *o denominado terceiro setor*, a produção de serviços competitivos não-exclusivos do Estado, estabelecendo-se um sistema de parceria entre Estado e sociedade civil para seu *financiamento* e controle (Idem, *ibidem*, p. 9. Os *itálicos* são nossos.).

É significativo que Bresser Pereira situe as Organizações Sociais no terceiro setor, ou seja, claramente no âmbito da sociedade civil onde também se localizam as Organizações Não-Governamentais e as empresas de terceirização. De outro lado, é sumamente importante o lugar que o ex-ministro reservava à essa ressignificada sociedade civil: ela seria parceira do Estado “no financiamento e controle” da prestação de serviços. A participação social surge neste contexto como instrumento do financiamento “não-estatal”, abrindo caminho para o financiamento privado e para a privatização ela mesma.

O público não-estatal, portanto, se fundaria nas regras de mercado. Por isso sua gestão não pode ser estatal, sujeita às vicissitudes das pressões políticas e do mandato obtido na disputa política, mas exercida e controlada pela sociedade civil, terreno alheio aos embates partidários e sindicais, *locus* renovado do “bem comum”, segundo os critérios mercadológicos da racionalidade e da eficiência. Da mesma forma, os métodos gerenciais deveriam ser importados dos métodos gerenciais privados.

Na condição de entidades de direito privado, as Organizações Sociais tenderão a assimilar características de gestão cada vez mais próximas das praticadas no setor privado, o que deverá representar entre outras vantagens a contratação de pessoal nas condições de mercado; a adoção de normas próprias para as compras e contratos, e ampla flexibilidade na execução de seu orçamento (Idem, *ibidem*, p. 14).

Evidentemente que para alcançar os graus de eficiência almejados, os serviços “publicizados” devem estar livres das peias legais que regulam o setor público, tais como os regimes jurídicos dos servidores, a isonomia na oferta dos serviços, os procedimentos licitatórios e a exclusividade do financiamento pelo erário. Aqui, se trata de decompor as conquistas funcionais e salariais dos servidores públicos, vistos como signo mais distintivo da administração burocrática que, como Bresser Pereira explica, se caracteriza por “contratar diretamente seu pessoal”. Mais do que isso, significaria, nesta esfera dos serviços não-exclusivos, abrir um processo de extinção da própria figura do servidor público. Não por acaso, a ideia de serviço não-exclusivo de Estado se define em oposição ao conceito de carreira típica de Estado, surgida na mesma contrarreforma, destinada ao que Bresser Pereira chama de esfera estratégica. Com efeito:

Do ponto de vista da gestão dos recursos, as Organizações Sociais *não* estão sujeitas às normas que regulam a gestão de recursos humanos, orçamento e finanças, compras e contratos na Administração Pública. Com isso, há um significativo ganho de agilidade e qualidade na seleção, contratação, manutenção e desligamento de funcionários (...) ao passo que as organizações estatais estão sujeitas às normas do Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos, a concurso público, ao SIAPE e à tabela salarial do setor público (Idem, *ibidem*, p. 15. *Itálico nosso*).

De outro lado, o beneficiário deveria transitar da condição de detentor de direitos para a de “cidadão-cliente”. Para essa área de “serviços não-exclusivos”, o critério básico passa a ser, portanto, o da eficiência determinada na comparação com os mesmos serviços oferecidos pelo setor privado.

Não por acaso, é na concepção dessa área, que se pode falar propriamente de uma reforma do Estado, já que do ponto de vista das “atividades exclusivas”, as características tradicionais do aparelho estatal não só se mantêm como se reforçam.

Chegamos aqui ao que nos parece ao aspecto decisivo do problema: a contrarreforma do aparelho de Estado está concentrada no mecanismo pelo qual a gestão (e, lembremos, o financiamento) passa a ser compartilhada com a sociedade civil, com a esfera privada. Veja-se o que diz o ex-ministro:

*A estratégia da reforma do Estado se apoia na publicização dos serviços não-exclusivos do Estado, ou seja, na sua absorção por um setor público não-estatal, onde, uma vez fomentado pelo Estado, assumirão a forma de organizações sociais. (Idem, *ibidem*, p. 12. *Itálicos nossos*).*

Assinalemos a afirmação peremptória de que “a estratégia da reforma do Estado se apóia na publicização dos serviços não-exclusivos de Estado”, como que a confirmar, do ponto de vista do que chamamos de “face social do Estado”, que esta estratégia configura o centro da “reforma” introduzida em 1995 e sua própria essência.

Como é também nesse setor que se pode falar propriamente da introdução dos mecanismos de democratização e participação popular. A citação a seguir ilustra de forma explícita a funcionalidade da ideia de participação popular no trânsito da gestão dos serviços públicos do âmbito do aparelho de Estado, da esfera política, para o terreno da sociedade civil e do mercado.

Essa forma de parceria entre a sociedade civil e o Estado (...) torna mais fácil e direto o controle social *mediante a participação*, nos conselhos de administração, dos diversos segmentos beneficiários envolvidos (Idem, ibidem, p. 12. Itálicos nossos.).

O tema do controle social, quer dizer da gerência e controle dos serviços pela sociedade civil, se torna, então, recorrente na literatura teórica e nos documentos oficiais que tratam da “reforma” do Estado. Assim, ao relacionar os objetivos da publicização dos serviços não-exclusivos, nosso autor volta a enfatizar entre eles:

Lograr um maior foco no cidadão-usuário e um maior controle social direto desses serviços por parte da sociedade, *por meio dos seus conselhos de administração*. Mais amplamente, fortalecer práticas de adoção de mecanismos *que privilegiem a participação da sociedade tanto na formulação, quanto na avaliação do desempenho da organização social, viabilizando o controle social* (Idem, ibidem, p. 12. Itálicos nossos.).

Sem sermos exaustivos quanto a este item, posto que o abordaremos mais tarde, cabe assinalar a indicação do contrato de gestão como instrumento *par excellence* do tipo de gestão que anima a “reforma” do Estado de 1995. O contrato de gestão se reveste nesse caso de instrumento, como veremos adiante, do controle por resultados, que também se consagrará como uma das bases da “reforma”, globalmente e, depois, na esfera dos estados e municípios, como também nas reconfigurações da gestão setorial dos serviços. Voltamos aqui ao tema do “empoderamento” da sociedade civil, que desloca o *accountability* da esfera política para a da pura gestão, como diz Bresser Pereira: “[A organização social] será responsável pelos *resultados pactuados mediante contrato de gestão*” (Idem, ibidem, p. 12-13. Itálicos nossos.).

A funcionalidade das políticas de “democratização e participação” nessa forma de privatização *sui generis* é confirmada por Bresser Pereira em documento já abordado aqui (1997, p. 27):

As organizações públicas não-estatais (...) são diretamente controladas pela sociedade através de seus conselhos (...). Existem, no entanto, outras formas de controle social direto (...) uma instituição interessante é a dos orçamentos participativos, através da qual os cidadãos participam diretamente da elaboração do orçamento municipal.

Essa concepção implica imediatamente a descentralização, ou seja, o deslocamento da responsabilização da esfera estatal para a esfera da sociedade civil, que, no Brasil, apareceu sob a forma da descentralização da esfera federal para as esferas estadual e municipal. Por isso, o fenômeno do surgimento de conselhos de controle, acompanhamento e mesmo diretamente de gestão, como nas redes públicas de ensino, se deu no âmbito dos serviços estadualizados e/ou municipalizados¹⁰⁴.

Por fim, cabe extrair do próprio Bresser Pereira o lugar da “democracia participativa” na reforma do Estado. Para ele, o controle social está encaixado no dispositivo geral e complexo de controle e gerenciamento dos serviços públicos empurrados para a esfera privada como parte da área pública não-estatal. Nesse dispositivo, o controle primordial é exercido pelo mercado, o degrau “mais difuso e mais democrático”, cuja racionalidade intrínseca seria o horizonte para as demais esferas de controle: a *democracia direta (controle social)*, o controle democrático representativo, o controle hierárquico gerencial e o controle hierárquico tradicional.

A “democracia participativa”, no segundo degrau da hierarquia de controle dos serviços públicos, deve, assim, expressar de forma organizada os critérios gerenciais que correspondam à sociedade civil, ou seja, à esfera privada da vida social.

*

* *

Para concluir essa parte, “amarremos” algumas pontas, nomeadamente, os fundamentos acima explicitados da “reforma” do Estado e as posições desenvolvidas pelos setores majoritários nas principais organizações operárias do Brasil. Sem querer

¹⁰⁴ São exemplos de conselhos de acompanhamento os Conselhos estaduais e municipais do FUNDEF e do FUNDEB, e de conselhos gerenciais, os conselhos escolares.

ser exaustivo, tome-se somente um exemplo de como a governança subsidiarista que baseia a “reforma” do Estado ameaça agudamente a própria existência das organizações construídas pelos trabalhadores.

Em 18 de agosto de 2009, ou seja, uma década depois do surto “reformista” encarnado na administração Cardoso e operada pelo seu principal teórico, o ministro Luís Carlos Bresser Pereira, a Central Única dos Trabalhadores realizou a palestra "*Estado, Democracia, Participação Popular e Controle Social*", que gerou um artigo intitulado "*Controle social e democracia são caminhos para a transformação*" (CUT, agosto de 2009), título que já traz em si todo um programa. O artigo foi publicado no site da Central, na data indicada e reproduzido na edição eletrônica de Democracia Socialista – Em Tempo.

O principal palestrante desse evento foi o conhecido dirigente da corrente Democracia Socialista do PT¹⁰⁵ e professor da Universidade Federal de Minas Gerais, Juarez Guimarães. O que defendeu o professor Guimarães nesse evento?

Segundo o artigo, Guimarães considera que, longe da luta pelo controle da propriedade e da produção, ou seja, da revolução proletária, seria necessário na verdade

uma "revolução democrática", em que o princípio do controle social ampliado e arraigado por todo o Estado transformaria as estruturas e as colocariam a serviço da maioria.

Ou seja, não seria o caso de cambiar as formas de propriedade, mas de exercer, no quadro da propriedade privada dos meios de produção, um controle “social” do Estado capitalista, suficiente para “colocar as estruturas a serviço da maioria”. Com efeito, Guimarães, sempre conforme o artigo citado, não se coloca mais o problema da expropriação da burguesia, investindo na “construção de um outro Estado, soberano, e de um 'novo contrato' para ampliar os direitos dos trabalhadores diante dos capitalistas" (Guimarães apud CUT, 2009).

E Guimarães prossegue: "Isso faz toda a diferença. Uma coisa é, por exemplo, um Estado sem controle social intervindo na economia. Outra coisa é um Estado democrático intervindo" (Idem, ibidem).

É disso, portanto, que se trataria o “controle social”, ou seja, de um “novo contrato social” pelo qual os trabalhadores e os capitalistas poderiam gerir, de um lado,

¹⁰⁵ Esta corrente política representou no Brasil, durante mais de trinta anos, e continua reivindicando, o pensamento do dirigente bela Ernest Mandel.

suas diferenças, de outro, o próprio Estado. É, sem tirar nem por, a fórmula da governança que explicitamos no Capítulo I do presente trabalho, num quadro corporativista cujo arcabouço jurídico, tributário do Princípio da Subsidiariedade, pode ser encontrado no texto constitucional vigente e que está entranhado na “reforma” do aparelho de Estado, como procuramos demonstrar no presente capítulo.

Coerente com essa identidade, Guimarães recai na ideia de um novo setor público, de natureza não-estatal, onde se passaria esse processo de “controle”, aliás, de gestão do aparelho de Estado com a participação das organizações dos trabalhadores e, de fato, é esse o chamado que faz à CUT, pois, conforme o artigo em tela,

a CUT deve ser protagonista na construção desse *novo setor público*, inclusive investindo na formação de gestores públicos que atuem na condução das políticas segundo uma lógica não corporativa (Idem, *ibidem*, itálicos nossos).

A “lógica não corporativa” significa, no caso, o contrário do que quer dizer, ou seja, a ideia de um bem coletivo comum, acima dos interesses de classe que os sindicatos tradicionalmente defendem. Trata-se propriamente de uma “lógica corporativa” o que Guimarães propõe.

Uma tal elocução vinda de um dirigente da tradicional esquerda petista e cutista dá uma ideia de como o período presidencial de Lula da Silva reforçou o sentido corporativista e subsidiarista que tinham já, no momento da “reforma” do Estado, no final dos anos de 1990, as teses congressuais da CUT. Realça-se também a identidade entre tais teses e os próprios fundamentos teóricos da Terceira Via que informaram a citada “reforma”.

Não é de menor monta, o fato de que, na medida mesma em que a privatização se impôs como imperativo da crise do capital na sua luta incessante para reduzir o Estado à sua forma primordial, as políticas de transferência da gestão dos serviços estatais para o âmbito da sociedade civil, através do controle social, e da democratização e participação, apareceram igualmente, como imperativos dessa crise do sistema capitalista.

Capítulo IV

Subsidiariedade, participação, gerencialismo: as palavras da “reforma” educacional cearense (1995-2006)

Tantas palavras
que eu conhecia
só por ouvir falar, falar (...)
Tantas palavras
que eu conhecia
e já não falo mais, jamais (...)
Nós aprendemos
palavras duras
como dizer perdi, perdi
Palavras tontas
nossas palavras
quem falou não está mais aqui

(Tantas Palavras – Dominginhos
e Chico Buarque)

Como no plano nacional, as diretrizes corporativistas marcadamente fundadas no Princípio da Subsidiariedade das agências multilaterais informarão os planos de governo codificados nas Mensagens Governamentais cearenses entre os anos de 1996 e 2010, ao longo dos governos Tasso Jereissati (1995-2002), Lúcio Alcântara (2003-2006), ambos do PSDB. Os primeiros anos de Cid Gomes, do PSB, mas egresso das fileiras do tucanato local, em cujo âmbito desenvolveu sua vida política, tenderam a continuar a obra que lhe foi legada. O período de seu governo, todavia, não é objeto do presente estudo, o qual apenas fará algumas indicações a respeito nas considerações finais. Partimos da premissa de que a fidelidade a essas diretrizes, que são os fundamentos da própria “reforma” do aparelho de Estado brasileiro, configura um verdadeiro programa da reconfiguração gerencial da educação cearense no âmbito do Governo do Estado.

Examinaremos aqui, a evolução desta reforma gerencial cujas bases, anunciamos desde já, são a descentralização, a participação e a autonomia na gestão escolar. Para tanto, acompanharemos, com prioridade, as mensagens governamentais anualmente enviadas ao parlamento estadual, entre os anos de 1995 e 2006, cuja matriz é o *Plano de Desenvolvimento Sustentável* (Ceará, 1995) anunciado como base da segunda gestão de Tasso Jereissati no Governo Estadual do Ceará e, desde então, referência para os governos que o sucederam.

O que torna o plano de governo do segundo período Jereissati um marco é o fato de que, nesse ponto, o grupo hegemônico desde 1987 abandona o amálgama entre consignas democráticas clássicas e diretrizes de ajuste do aparelho do Estado, encontráveis, até então, nos documentos programáticos, para apresentar um projeto governamental plenamente adaptado aos fundamentos da “reforma” do aparelho de Estado encetado no mesmo momento pelo governo Cardoso, que também se iniciava.

Outros dois elementos que destacam neste momento, presentes nos documentos programáticos explicitados, são a sintonia do tucanato estadual com a dinâmica empreendida no início da administração Cardoso, em especial com as ideias exaradas no *Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado* (BRASIL, op. cit., 1995), e a sobrevida que os conceitos essenciais do *Plano de Desenvolvimento Sustentável* terão ao longo dos anos ulteriores.

Proceder-se-á tal exame em duas etapas. No item 1, apresentaremos um breve repasse histórico do tema da descentralização e da participação na educação brasileira; examinaremos as diretrizes das agências multilaterais e das instituições da Organização das Nações Unidas (ONU) para a reforma educacional dos últimos 20 anos, destacando o tema da participação popular nos documentos surgidos das conferências de Educação para Todos, inauguradas em 1990 na Tailândia, e que têm servido como programa comum das “reformas” em escala mundial e na América Latina, e, finalmente, enfocaremos as transformações gerenciais introduzidas na gestão da educação brasileira, nos anos aqui abordados tanto no plano legal, como na esfera teórica.

No item 2, refletiremos sobre este mesmo tema no âmbito da reconfiguração gerencial da educação estadual no Ceará no interregno entre 1996 e 2006, no espelho das mensagens governamentais enviadas anualmente à Assembleia Legislativa, olhando para duas categorias: descentralização e participação. Tais categorias configuram, do nosso ponto de vista, a orientação subsidiarista dos processos “reformistas” iniciados na

década de 1990. Em apoio ao exame das Mensagens, apreciaremos alguns documentos que demarcaram as políticas assinaladas nelas, como o próprio *Plano de Desenvolvimento Sustentável: 1995-1998*, os textos das leis do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento da Escola – FADE, da municipalização do Ensino Fundamental e as diversas legislações que nortearam a eleição de diretores das escolas públicas estaduais. Além destes, lançaremos mão das normas do FUNDESCOLA, programa essencial no que classificamos como indução à descentralização, seja na forma da municipalização, seja sob as vestes da escolarização. Nesse sentido, será inevitável uma nova referência à Lei do FUNDEF, já discutida acima.

Antes, porém, de analisar os documentos do recorte temporal selecionado, revisitaremos brevemente o cenário político em que se implantou o chamado mudancismo (BEZERRA, 1996) na educação cearense.

1. Descentralização, participação e gerencialismo: um breve passeio histórico

“Descentralização”, “gestão democrática” e “participação”. A observação das políticas e legislações que tratam da administração da educação pública brasileira mostra que estes conceitos têm sido permanentemente entrelaçados. ROSAR (1997, p. 137) afirma que “embora reproduzida frequentemente nos discursos oficiais (o binômio descentralização-democratização) não tem correspondência na realidade concreta”.

O discurso oficial, tanto quanto a fala de segmentos dos “movimentos sociais”¹⁰⁶, têm reafirmado a ideia de que quanto mais descentralização, mais democracia. Ainda que estes últimos oponham ao discurso oficial a ideia de que às políticas de descentralização falte o componente do controle democrático. Onde, sobretudo nos anos mais recentes, se deduz que a gestão democrática descentralizada, devidamente tomada pelo espírito da participação popular, seria o corolário da democratização do poder (BASTOS, 2000, p. 20).

Mais recentemente, as instituições multilaterais financiadoras de projetos educacionais, como o Banco Mundial, e órgãos apenas de assessoria e aconselhamento,

¹⁰⁶ Aspeamos o termo porque o consideramos teoricamente problemático, visto que os “movimentos sociais” têm sido apresentados, pelo menos, desde o início dos anos de 1990, como formas de organização distintas daquelas assentadas num corte de classe, definidos por critérios que refletiriam interesses setoriais que a análise de classe não pode apreender. Como esta questão conceitual não encontra seu lugar nessa tese, preferimos usar as aspas para indicar o caráter controverso do termo.

como a CEPAL, têm insistido na descentralização da administração pública como elemento que vertebra a “reforma” administrativa aplicada no Brasil. Os documentos destas instituições indicam, como desdobramento lógico da descentralização, a instauração de regimes de gestão compartilhada, sobretudo no campo das instituições educativas, desde os anos de 1970, no âmbito dos municípios e, mais recentemente, deslocando o foco da participação e do compartilhamento para a esfera da unidade escolar. (TOMMASI, WARDE e HADDAD, 1996).

Há mesmo quem veja na descentralização condição necessária para que a participação democrática na gestão não se converta em tutela sobre os segmentos participantes (BASTOS, op. cit., p. 26, 27, 46, 48 e outras). Deste ponto de vista, a descentralização já traria em si mesma um sentido de democratização.

Eis porque, no trajeto de leituras que alinhavamos abaixo, o tema da democratização e participação na gestão educacional se encontra e se confunde com o tema da descentralização. Verifica-se que a articulação entre essas categorias aparece não apenas como argumento de seus apologistas e de seus críticos no plano teórico, mas como item pragmático das diretrizes do Banco Mundial e das políticas adotadas no Brasil sob sua inspiração. Precisar a articulação entre estes conceitos constitui tarefa chave para o objetivo central deste estudo, o exame da aplicação do Princípio da Subsidiariedade, sob a forma da gestão democrática e participativa, nas diretrizes político-educacionais dos governos cearenses entre 1995 e 2006. Ao longo da história da educação brasileira, tal articulação se constituiu em realidade empírica de cuja compreensão o estudo ora apresentado não pode prescindir.

1.1 O binômio descentralização-democratização atravessa dois séculos de educação brasileira

Já se tornou lugar comum nos estudos históricos e políticos sobre educação (o que não torna, todavia, a afirmação menos verdadeira) localizar o Ato Adicional de 1834 à Constituição Imperial de 1824 como marco zero dos processos de descentralização da educação no país. Através deste estatuto legal, a Coroa repassava às províncias a responsabilidade de legislar sobre o ensino básico, ficando apenas a legislação concernente ao ensino superior e à educação ministrada na Corte (Rio de Janeiro) como privativa do poder central. Para Sucupira (1996, p. 59), o Ato de 1834 representava uma reação à forte centralização da Constituição de 1824, de forma que a

iniciativa da edição do Ato de 1834 foi iniciada em 1831 com o fito de dar à Constituição uma feição federativista.

É nesse contexto que o artigo 10, § 2 do Ato vai consagrar a descentralização da instrução pública, tornando a garantia à educação “dever das províncias” (Idem, *ibidem*, p. 59), através das Assembleias Provinciais, autorizadas a legislar

sobre instrução pública e [sobre] estabelecimentos próprios a promovê-la, não compreendendo as faculdade de medicina, os cursos jurídicos, academias atualmente existentes e outros quaisquer estabelecimentos de instrução que para o futuro forem criados por lei geral (Idem, *ibidem*, p. 61).

Chama atenção aqui, o fato de que, conforme Ribeiro (1998, p.48), o Ato concretizava uma vontade de desoneração do poder central do encargo educativo na medida em que a Constituição de 1824, em seu Art. 83, vedava às províncias legislar sobre assuntos de interesse nacional, como se depreende de Chizzotti (1996, p. 31-53). Donde se conclui que o Ato de 1834 retirava a educação da esfera do “interesse nacional”. Consideradas as condições das províncias neste período, se revela o estado de abandono em que foi deixado o ensino elementar no Brasil, dívida social até hoje não quitada. De fato, nas décadas seguintes, foram muitos os questionamentos ao famoso artigo 10 do Ato de 1834. Na maioria, as reclamações realçavam o fato de que, a pretexto de liberalização do modelo político, o Ato, na verdade, consagrava a ausência completa da Coroa dos esforços educativos nas províncias.

Anísio Teixeira vai atribuir esse movimento a uma estratégia de formação de quadros das classes superiores do Brasil Império, pela qual os profissionais de nível superior, inclusive no que diz respeito à sua anterior preparação para as faculdades, ficavam sob a guarda do poder central, enquanto a educação popular se quedava na indigência das províncias (SUCUPIRA, *op. cit.*, p. 66).

De fato, o Ato de 1834 é a primeira formalização legal de uma política descentralizadora para a educação, ainda que, como lembra Vieira (2000, p. 28-29), a dinâmica social em que se fundam as iniciativas descentralizadoras se radique no movimento mesmo de constituição da sociedade brasileira, permeada de conflitos entre subordinação e autonomia, da qual o ato jurídico é somente um reflexo.

A primeira Constituição republicana, de 1891, manterá a orientação descentralizadora, consagrando uma dualidade na organização escolar da Primeira República: de um lado, um parco ensino superior e uma limitada educação básica no

Distrito Federal, sob a guarda do governo central; de outro, uma educação elementar rarefeita a cargo dos, doravante, estados da Federação. Ribeiro (Op. cit., p.71) chama atenção para o texto constitucional, semelhante ao que prescrevera o Ato Adicional de 1834 à Constituição Imperial:

- a) à União competia privadamente legislar sobre o ensino superior na Capital da República;
- b) aos Estados se permitia organizar os sistemas escolares” (AZEVEDO apud RIBEIRO, op. cit., p.71)

Para Cury (1996a), a manutenção desse viés descentralizador, a pretexto de um texto constitucional orientado para o federalismo “atendeu a pretensões hegemônicas dos grupos oligárquicos cafeicultores e cacauzeiros em termos de 'Estado mínimo' e 'laissez-faire’”. Tendo garantido a gratuidade da educação pública, a Carta de 1991 abriu uma discussão de décadas sobre a quem cabia garantir a oferta dessa educação, visto que se mantinha ao mesmo tempo o viés ditado pelo Ato de 1834.

O que estava em jogo era a participação do Governo da União no provimento da educação pública, sendo que a Carta de 1891 mantinha a legislação sobre a matéria a cargo das Assembléias Legislativas estaduais. A Revisão Constitucional de 1926 se deu no seguimento das reformas educacionais que oscilaram entre o descentralismo de liberais e positivistas e o centralismo reivindicado pelos setores mais autoritários (CURY, 1996b). Este confronto preparava os enfrentamentos entre liberais e clericais que vão perpassar os debates do capítulo da educação na Constituinte de 1934.

Coube aos Pioneiros da Educação, agrupados na ABE¹⁰⁷, durante os embates educacionais dos anos de 1930, em particular em torno do capítulo da educação na Constituição de 1934, recolocar, sob novo ângulo, o tema da descentralização do ensino, já aqui articulado com o tema da democracia e da participação. As teses reformistas que emergiram nesse momento advogavam a abertura da escola à participação da “comunidade”, entendida como os pais e as famílias. Esta participação estava, aqui, ligada ao acompanhamento dos pais ao desempenho escolar dos filhos. SPÓSITO afirma a propósito:

Alguns educadores reformistas, como Lourenço Filho e Fernando de Azevedo, não desconheciam o potencial

¹⁰⁷ Associação Brasileira de Educação, fundada em 1924 por Heitor Lyra da Silva, entidade em torno da qual se agruparam os Pioneiros da Educação, na primeira metade dos anos de 1930, que propugnava por reformas educacionais liberal-democráticas. Entre seus membros mais destacados podemos citar Fernando de Azevedo, Paschoal Lemme, Anísio Teixeira, Lourenço Filho, entre outros.

disciplinador e a capacidade de formação de mentalidades que a ação pedagógica encerra. Tratava-se de estendê-la aos pais e à família (SPÓSITO, op. cit., p.47).

Tal perspectiva estava vinculada, no período, ao lugar central que estes pensadores liberais atribuíam à educação no projeto geral de modernização do país cuja promessa alimentara a Revolução de 30. Tratava-se, nesse momento, de envolver as famílias, por meio da escola, no projeto modernizador e industrialista que animava os primeiros anos de Getúlio Vargas no poder. Nesse sentido, principalmente se voltarmos à política trabalhista e sindical do varguismo, não se pode deixar de ver aí um viés corporativista. Isso, mesmo que a posição majoritária da ABE fosse francamente hostil ao regime que Vargas começava a implantar e ao seu projeto educativo (TEIXEIRA, LEMME, et al., 1994, p. 49-78).

Já nos anos de 1950, Anísio Teixeira, talvez o mais celebrado dos Pioneiros, no curso dos debates que desaguardariam na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB, de 1961, defendia a descentralização e a autonomia das escolas nos seguintes termos:

Pela descentralização e autonomia, daríamos meios eficazes para a administração mais eficiente das escolas e responsabilidade dignificante a diretores e professores, que não estariam trabalhando em obediência a alguém distante, mas sob inspiração dos seus próprios estudos e competência profissional (TEIXEIRA, 1957, p. 120).

Note-se que Teixeira utiliza aqui categorias que, décadas depois, se tornariam centrais no discurso descentralizador e autonomista, como competência e mérito, que, no caso contemporâneo, ocupam, por oposição, o lugar das categorias políticas. Tem-se que lembrar, todavia, que a fala do autor se dá num contexto, sob diversos aspectos, oposto aos atuais programas de descentralização, tendo em vista que se vivia ali uma euforia desenvolvimentista, com foco na construção da nação na base de um plano central. Atesta isso o *Manifesto dos Educadores Mais uma Vez Convocados*, divulgado em julho de 1959, no processo de tramitação da LDB de 1961. Nesse documento de cariz declaradamente liberal, os educadores, encimados por Anísio Teixeira e Fernando de Azevedo, denunciam a dita liberdade de ensino e defendem a educação pública como função do Estado.

Toda a história do ensino nos tempos modernos é a história de sua inversão em serviço público. É que a educação pública é a única

que se compadece com o espírito e as instituições democráticas (...)
A escola pública, cujas portas, por ser gratuita, se franqueiam a todos sem distinção de classe, de situações, de raça e de crença, é, por definição contrária e a única que está em condições de se subtrair a imposições de qualquer pensamento sectário, político ou religioso (AZEVEDO; TEIXEIRA, et al., 1994, p. 153).

Por isso, o discurso de Teixeira não é passível de uso descontextualizado para fundamentar as atuais políticas de descentralização, voltadas, por sua vez, para a superação do planejamento central com vistas à decomposição do quadro nacional e ao enxugamento do aparato estatal.

Esta visão que relacionava participação dos pais e eficiência educacional com vistas ao progresso industrial se estenderá aos anos de 1960, depois de percorrer, mais uma vez, os embates que marcaram os 13 anos de tramitação da Lei de Diretrizes de Base da Educação Nacional, adotada pelo Congresso Nacional e sancionada em 1961 (LDB, 1961).

Depois disso, curiosamente, os temas da descentralização e da democratização/participação voltarão a se entrelaçar em pleno Regime Militar.

Já em 1967, a noção de descentralização administrativa estará presente no Decreto-Lei nº 200 de 1967,

que dispôs sobre a organização da administração federal e as diretrizes para a reforma administrativa, definindo que estas deveriam obedecer aos princípios fundamentais do planejamento, descentralização, delegação de competência e controle (OLIVEIRA, 1997, p. 87).

Pereira (op. cit., 1998, p. 31n), inclusive, encontra no Decreto-Lei nº 200/1967 as raízes recentes da estrutura descentralizada que advogará na “reforma” do aparelho de Estado que encabeçará a partir de 1995.

No espírito do citado Decreto-Lei, a Lei 5692/1971, que introduz alterações de monta no dispositivo legal representado pela LDB de 1961, incorporará o princípio da participação, tornada compulsória por meio da regulamentação das Associações de Pais e Mestre (APM), obviamente tuteladas por mecanismos autoritários (SPÓSITO, op.cit, p.48).

Dando efetividade à diretriz descentralizadora da Lei 5692/1971, e já atendendo orientações dos organismos internacionais, a Ditadura Militar adotou em 1972 o I Plano

Setorial de Educação, cuja vigência deveria se encerrar em 1975. O Plano expressava um modelo organizacional por objetivos e

(...) incorporava, também, ações de descentralização administrativa por meio de projetos pontuais, desenvolvidos por órgãos especiais, com certa autonomia administrativa e financeira (...) previa-se a formação (...) de gerentes eficientes e autônomos para a modernização dos diferentes setores sociais e econômicos (FRANÇA, 2007, p 176).

Ao longo dos anos 70, a Ditadura ensaiou processos de descentralização da gestão da educação; ensaios que, como regra, incorporaram as noções previstas no Decreto-Lei 200/1967 de planejamento participativo e descentralizados. O primeiro destes ensaios foi o projeto acordado com Banco Mundial, desenvolvido entre 1971 e 1978 com vistas à expansão do ensino profissional no âmbito do ensino de 2º grau (ALBUQUERQUE, 1997).

O segundo, desenvolvido entre 1974 e 1979, e mais emblemático, foi o Projeto de Coordenação e Assistência Técnica ao Ensino Municipal - PROMUNICÍPIO e tinha como fim a implantação de sistema de cooperação entre secretarias estaduais de educação das Regiões Norte e Nordeste e colocava em prática a descentralização na modalidade de municipalização, como indicava preferencialmente o I Plano Setorial (FRANÇA, op. cit., p. 176). Também implantado sob os auspícios do Banco Mundial, já trazia traços dos elementos que contemporaneamente marcam os projetos financiados pelo BIRD, a saber, a ênfase nos anos iniciais de instrução, esforços concentrados em zonas de pobreza, gestão local do projeto e cooperação técnica entre os entes superiores e inferiores da administração pública (FONSECA, 1997, p.50).

O PROMUNICÍPIO e os programas que dele se desdobraram ao longo dos anos de 1970 e de 1980, sob o Regime Militar ou, depois de 1984, sob governo civil, concretizaram o aparato legal, presente na Lei 5692/1971, que entregava o ensino de 1º grau aos municípios e o de 2º grau aos estados, sem que se operasse paralelamente uma reforma do sistema tributário, o que reforça a impressão de que se buscava, mais uma vez, a desresponsabilização do Governo da União para com os níveis iniciais de ensino¹⁰⁸. Já aí, esta estratégia de arrocho fiscal contemplava dispositivos de

¹⁰⁸ ROSAR (1997, p. 116) cita uma fala de 1980 do então Ministro da Educação, Eduardo Portela que revela sua opinião sobre o assunto: “O aparato legal que entregou o ensino de 1º grau aos municípios e o 2º grau aos estados não percebeu, ou não quis perceber, que estava empacotando o maior presente de grego de toda a história da educação brasileira. Principalmente porque esta delegação coincidia, no plano tributário, com providências altamente centralizadoras”

participação e de gestão local, no município, dos processos de planejamento educacional referentes ao então 1º grau.

Em 1979, os Ministros da Educação da América-Latina, representantes, em grande parte, de governos ditatoriais, firmam o Consenso de Bogotá, no qual advogavam a descentralização pela via da regionalização.

Com o degelo gradual do Regime Militar¹⁰⁹, certo número de municípios, governados por políticos de diferentes colorações políticas, adotou providências de viés participacionista e democratizante. CUNHA (1991, p. 110-119) destaca o município de Boa Esperança (prefeito da ARENA), no Espírito Santo, que, em 1976 implantou o planejamento participativo; o de Lages, em Santa Catarina (prefeito do MDB), também em 1976, onde a implantação da chamada administração participativa introduziu mudanças no terreno curricular e Piracicaba, em São Paulo (administração do MDB) que introduziu uma integração comunitária na administração¹¹⁰.

Nesse cenário, se reforça a identidade entre descentralização e modernização da escola pública, o que vai dar o tom do III Plano Setorial de Educação, Cultura e Desporto, 1980-1985, adotado ainda na vigência do Regime Militar, e, em continuidade, surgirá na base do II Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República, 1986-1989 (FRANÇA, op. cit., p. 177).

Na continuidade desse processo, a Constituição Federal de 1988 consagrou, não só o regime subsidiarista de colaboração entre os três níveis administrativos (federal, estadual e municipal), como o princípio da participação social na administração pública, como veremos mais detalhadamente adiante. Nessa base, foi possível a implantação de projetos de municipalização, como o Projeto Nordeste.

O Projeto Nordeste, de 1991, que se produziu também sob inspiração e financiamento do Banco Mundial, pretendia que houvesse “participação das comunidades na programação, a nível micro (sic), de ações educativas e em todas as fases de sua operacionalização”. Previa-se, assim, que os próprios municípios formulassem seus planos de educação, que as comunidades se envolvessem com coautoras das ações desenvolvidas, que se incorporassem as entidades de classe e de

¹⁰⁹ Degelo que se deu sob efervescente ascenso do movimento operário e democrático.

¹¹⁰ A Aliança Renovadora Nacional (ARENA) e o Movimento Democrático Brasileiro (MDB) foram os dois partidos criados a partir de 1965, após a extinção das formações até então existentes e a adoção do sistema bipartidário, que prevaleceu ao longo dos anos da Ditadura Militar (entre 1964 e 1984), sistema que se flexibilizou a partir de 1980, quando a legislação passou a admitir o surgimento de novos partidos, ainda que com critérios draconianos para a sua legalização.

moradores e que itens como a localização das escolas, sua organização e, até mesmo, os conteúdos a serem ministrados passassem por definição com a participação comunitária com o fim de inserir cor local na ação escolar. Nessa linha, a formação dos professores incluía sua capacitação para o diálogo e para a participação (ROSAR, 1997, p.127-128).

Rosar (2003, p. 65), ademais, enxerga nesse processo de progressivo repasse da responsabilidade educacional do poder central para os entes administrativos inferiores, no que está inserida a municipalização, uma função do processo de “inserção subordinada do país na economia internacional”.

Nesse momento, a intervenção pontual das agências financiadoras e das instituições multilaterais se torna progressivamente mais sistemática e tomará uma feição programática sob a forma dos compromissos assumidos pelos diferentes governos no âmbito do chamado Movimento de Educação para Todos, sob os auspícios da Organização das Nações Unidas (ONU).

1.2 No umbral das “reformas” dos anos de 1990: a agenda educacional da ONU

No entrelaçamento entre as noções de descentralização e de democratização da gestão estatal, entre as décadas de 1980 e 1990, o aspecto da participação emerge como noção chave das políticas, presente em praticamente todas as diretrizes sugeridas e/ou adotadas no campo administrativo e educacional no Brasil ao longo dos anos de 1990.

Esse movimento dizia respeito à orientação mundial das agências multilaterais que passaram a predicar a ideologia da *governance* por meio de fóruns internacionais em cujo marco se encetou o que se chamou de “reforma” educacional dos anos de 1990.

As políticas apresentadas como *diktat* pelo Banco Mundial para os países ditos emergentes a partir da década de 1970 estiveram na base do amplo movimento ideológico denominado Educação para Todos e que, num terreno político supranacional, sob o impulso da ONU, tem buscado integrar governos e a onipresente “sociedade civil”¹¹¹ numa ilusória “frente única” pela universalização da educação, num exemplo patente da aplicação da noção de governança mundial. Um apelo aparentemente irrecusável e que tem como pedra de toque a “participação popular” na gestão educacional.

A partir da leitura de documentos emanados do Banco Mundial e dos fóruns do Movimento de Educação para Todos (MEPT), buscamos identificar os elementos que apontam aos mecanismos destinados a integrar os trabalhadores e a juventude na aplicação das políticas em tela.

A primeira e fundamental consideração a fazer é que vivemos sob a égide da decomposição do mercado capitalista. Assim, venha dos governos, das multinacionais ou dos organismos internacionais (ONU, UNESCO, FMI, Banco Mundial, OMC, OCDE) tudo tem um único e mesmo objetivo: reduzir o custo do trabalho seja pelo rebaixamento dos salários e a retirada das garantias e direitos trabalhistas, seja indiretamente, pela redução dos gastos sociais nos orçamentos governamentais (orçamentos que vêm dos impostos, parte da mais-valia que o capital cede para a manutenção dos aparatos estatais).

Os novos modelos de gestão que emergem no âmbito da “reforma” do Estado iniciada nos anos de 1990 num significativo número de países latino-americanos, enfatizando a participação da sociedade civil, se apresentam inseparáveis das estratégias de deslocamento do *accountability* da esfera do Estado para a sociedade civil. As medidas de descentralização, democratização e participação se articulam com medidas como a racionalização, a flexibilização dos direitos, o autofinanciamento das instituições públicas e a privatização¹¹². Isto porque tais políticas, no que têm de confisco de direitos, não poderiam ser aplicadas sem o envolvimento direto e ativo das organizações construídas pelos próprios trabalhadores.

Nesse contexto, as agências multilaterais foram chamadas a ocupar um lugar novo. Em particular, o Banco Mundial (BM) consolidaria, ao longo da década de 1990, uma mudança no padrão de sua atuação.¹¹³

Com efeito, os anos de 1990 assistiram ao alargamento progressivo da influência do BM nas formulações de política interna dos países devedores, e mesmo na

¹¹¹ O termo sociedade civil entre aspas indica o sentido controverso que o mesmo adquiriu na discussão acerca da administração pública no debate em torno da chamada reforma do Estado.

¹¹² Este aspecto mereceria um desenvolvimento especial, tanto no plano teórico, como no da política visto a importância que teve, nos últimos anos, políticas “participacionistas” tais como o Orçamento Participativo, enfatizado por governos de todas as colorações, e visto pelas instituições multilaterais, como “política exitosa”. Teoricamente, esta questão suscita um problema mais largo que é o da suposta passagem da democracia representativa à “democracia participativa”.

¹¹³ Na verdade, o BM já operava esta mudança desde os anos de 1970, sob a direção de Robert McNamara. Surgido como Fundo de reconstrução econômica, o BM passará a intervir, desde então, como formulador de diretrizes de natureza geral para o desenvolvimento econômico, lugar ocupado

formulação de reformas legislativas de cunho desregulamentador. Esta influência se dará menos pelo volume dos empréstimos do que pelo seu lugar de gestor supranacional das reformas estruturais¹¹⁴. O caráter normativo que vem adquirindo as diretrizes do BM no Brasil, nos últimos 20 anos, se explica, em parte, pelo esquema de “condicionalidades cruzadas” posta em prática pelo “pool” de organizações multilaterais que aqui atuam¹¹⁵.

Coerente com a linha geral de governança do BM, nos documentos gerados nos fóruns do Movimento de Educação para Todos (MEPT), a democratização da gestão figura, então, como item essencial.

O elemento articulador de um conjunto de diretrizes que reproduzem *grosso modo* aquelas anunciadas pelo Banco Mundial é a ideia da responsabilização de todos pela sua aplicação, pressupostas como de interesse comum. Como diz a Declaração de Jomtien em seu artigo 7º (UNESCO, 1990, p. sem numeração):

As autoridades responsáveis pela educação (...) têm a obrigação de proporcionar educação básica para todos. Não se pode, todavia, esperar que elas supram a totalidade dos requisitos humanos, financeiros e organizacionais necessários a esta tarefa. Novas e crescentes articulações e alianças serão necessárias em todos os níveis (...); entre as organizações governamentais e não-governamentais, com o setor privado, com as comunidades locais, com os grupos religiosos, com as famílias.

Enfatize-se nessa passagem a articulação direta entre a participação de “todos” como corresponsáveis e a transferência dos serviços educacionais para a esfera das ONGs e do setor privado, devidamente aliados com as “comunidades locais”. O que é enfatizado no Art. 9º: “1- (...) mobilizar atuais e novos recursos financeiros e humanos, públicos, privados ou voluntários. Todos os membros da sociedade têm uma contribuição a dar (...) (Idem, *ibidem*, p. sem numeração)”.

historicamente pelo FMI. Como formulador de políticas de conjunto, o BM passará a integrar, em suas políticas setoriais, diretrizes para as políticas sociais, inclusive, educacionais.

¹¹⁴ Em 1995, os empréstimos concedidos pelo BM para projetos na área de educação não ultrapassavam 0,5% do PIB dos países em desenvolvimento (TORRES, 1996, p. 126). Mesmo assim, entre 1987 e 1994, a participação da educação nos empréstimos concedidos ao Brasil passou de 2% a 29% o que, por si só, já indica um novo padrão de intervenção do BM.

¹¹⁵ Por exemplo, a “reforma” do Estado brasileiro, posta em prática com consultoria e financiamento do BM, se torna uma imposição pois sua realização passa a condicionar a negociação com o FMI e com outras instituições credoras, embora estas instituições o neguem (SOARES, *op. cit.*, p. 21).

É a mesma ideia que se repete no Compromisso Nacional de Educação Para Todos, de maio de 1993, durante o Governo de Itamar Franco, em atendimento aos compromissos internacionais firmados pelo país em Jomtien:

4-Atribuir às unidades escolares, nos sistemas de ensino, crescente autonomia organizativa e didático-pedagógica, propiciando inovações e sua integração no contexto local.

6-Definir as competências e responsabilidades das diferentes instâncias e setores do Poder Público, em regime de colaboração, incorporando a participação de entidades, grupos sociais organizados e da família no processo de gestão das políticas educacionais e da escola.

Note-se nesse artigo a ampla identidade com as indicações do BM quanto à autonomia da unidade escolar, à participação de “entidades e grupos sociais organizados” e da família, que ficam diretamente implicados na “gestão das políticas educacionais e da escola”.

Na Declaração de Nova Delhi, de dezembro de 1993, a mesma insistência:

2.8 - a educação é -e tem que ser - responsabilidade da sociedade, englobando igualmente os governos, as famílias, as comunidades e as organizações não-governamentais, *exige o compromisso e a participação de todos numa grande aliança que transcenda a diversidade de opiniões e posições políticas* (UNESCO, 1993, p. sem numeração, *itálicos nossos*).

Nova Delhi vai mais longe: agrega à ideia da gestão compartilhada a ideia de “bem comum”, expressa no apelo a uma aliança que “transcenda as opiniões e posições políticas”. Explicita, portanto, a natureza corporativista da gestão democrática e da participação, onde desaparecem os interesses exclusivos de cada classe e, por essa via, se projeta a própria dissolução das organizações de classe, no interesse da aplicação em comum das diretrizes das agências multilaterais e dos governos.

No crepúsculo do milênio, em abril do ano 2000, ao cabo de várias conferências temáticas havidas ao longo da década que terminava (e antecedida de uma Conferência Regional de Educação para Todos nas Américas), se reuniu em Dakar o Fórum Mundial de Educação, mais uma vez no marco da governança mundial estabelecido pelas organizações da ONU e pelas agências financiadoras multilaterais.

Depois de constatar certo progresso na universalização da educação fundamental no mundo, o Fórum diagnostica que os compromissos centrais assumidos em Jomtien

não foram cumpridos. Isto não leva, todavia, a uma mudança de estratégia. Continua-se a insistir na dissolução das fronteiras entre Estado e sociedade civil, mantendo a meta de deslocar a responsabilização – e o financiamento - para um terreno público não-estatal, fundamento essencial da “reforma” do aparelho de Estado dos anos de 1990.

Ao fixar objetivos para cumprir aqueles que malograram ao longo da década de 1990, o documento reintroduz a ideia do deslocamento da gestão para a ponta do serviço, da diversificação no financiamento, do controle social, entendidos como gestão não-estatal, isto é, participativa da educação pública. Afirma a Declaração de Dakar no item “Cumprindo nossos Compromissos Coletivos”, ponto 8, alínea III (UNESCO/CONSED, 2001, p. 9): “III. Assegurar o engajamento e a participação da sociedade civil na formulação, implementação e monitoramento de estratégias para o desenvolvimento da educação(...)”.

Para completar, na alínea IV está dito, indicando que os mecanismos de participação devem ser assimilados no arcabouço jurídico de cada Estado, se diz: “IV. Desenvolver sistemas de administração e de gestão educacional que sejam participativos e capazes de dar respostas e prestar contas” (Idem, ibidem, p. 9).

No Item 9 do mesmo documento, ao recomendar a confecção de planos nacionais de educação, as organizações da ONU, as agências multilaterais e os Estados associados não esqueceram de lembrar que os mesmos devem ser elaborados

(...) através de processos que envolvam todos os interessados e parceiros, especialmente representantes do povo, líderes comunitários, pais, educandos, Organizações Não-Governamentais (ONGs) e a sociedade civil (Idem, ibidem, p. 9).

Trata-se claramente de uma ofensiva na linha da governança sob a direção das agências multilaterais. Tal direção é assegurada pela adoção de sistemas que descentralizam a gestão do serviço, mas que garantem uma rígida fidelidade ao plano subsidiário – bem comum, cujo conteúdo é dado pelos órgãos da globalização - através dos mecanismos de avaliação dos produtos. Por isso, a exemplo dos programas de financiamento do Banco Mundial e dos próprios pilares da “reforma” do aparelho de Estado dos anos de 1990, o conjunto dos documentos do MEPT insistem no controle central dos programas por meio de sistemas de avaliação padronizados, ao tempo em que depositam sobre as gestões locais a responsabilidade pelos resultados obtidos. Aqui

se introduz mais uma categoria da gestão privada, o acompanhamento ou gestão por resultados, que apreciaremos ao tratar do modelo gestor adotado no Ceará.

O tema da constituição de sistemas de gestão participativos e descentralizados é recolocado no ano de 2004, quando ocorreu em Brasília a Quarta Reunião do Grupo de Alto Nível de Educação para Todos. O evento avaliou os passos dados nos anos de 1990 com o fim de universalizar o ensino fundamental nos países pobres. Na ocasião foram repisados os cânones do movimento, eixados na linha corporativista das parcerias e da integração de todos os “atores” na responsabilização pela oferta educacional. Ao mesmo tempo em que se constatava o não atingimento dos compromissos firmados quatro anos antes em Dakar.

Expressão disso, é a insistência, como base da ação do MEPT, da chamada “diversificação” das fontes financiadoras, com o fim evidente de desonerar os Estados, como se explicita no Item 9 da Declaração de Brasília:

10. Recursos financeiros:

Com o objetivo de construir uma parceria clara, forte e sustentável entre nações desenvolvidas e em desenvolvimento para acelerar os progressos em direção às metas do EPT, os Governos devem:

- Aumentar e diversificar recursos locais e fortalecer o uso eficaz e eficiente de ambos os recursos locais e externos (BRASIL, 2004, p. 3).

Nessa direção se recomenda o aprofundamento das “parcerias” com entes não estatais, não apenas para o financiamento, como também para a gestão, o controle e a avaliação da educação:

Os governos e os organismos internacionais deveriam trabalhar mais estreitamente com a sociedade civil inclusive com as organizações não-governamentais, visando melhorar a transparência e a responsabilidade nos processos políticos, na gestão dos orçamentos e da educação (Idem, ibidem, p. 5).

Observe-se nessa passagem que fica explícita referência a uma mudança no padrão da administração do sistema que, do plano do Estado nacional, passa à cogestão com a “sociedade civil”, identificada, ainda uma vez, com as ONGs. O objetivo é sempre fiscal, o de melhorar a gestão dos orçamentos, isto é, de, por um lado, envolver a população na gestão do orçamento público que, como mostraremos a seguir, se mantém, como mínimo, estagnado ao longo dos anos 2000, obedecendo a uma lógica

mundial que remonta aos últimos 40 anos, e, de outro, consagrar a identidade entre participação na gestão com “diversificação” público-privada das verbas.

É nesse sentido que os documentos do MEPT, com destaque para o anexo à Declaração de Dakar, intitulado Marco de Dakar, insistem no fato de que o que chamam de perdão da dívida externa não é uma alternativa razoável para desafogar o orçamento educacional, acenando para um mecanismo de “troca” de ativos da dívida por investimento dos Estados nacionais em educação, um mecanismo que mantém o ferrolho do endividamento, com a vantagem de criar mais uma condicionalidade para que os países devedores obtenham ajuda internacional. O mecanismo da “troca”, acolhido nos anos 2000 por organizações como a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação – CNTE constitui, nesse sentido, mais um laço de subordinação dos países devedores ao capital internacional.

Coerentes com este horizonte, os documentos do MEPT apresentam o processo de globalização como inevitável, de forma que as iniciativas educacionais só podem se desenvolver segundo seus critérios. Assim, desde Jomtien, os documentos do MEPT procuram “dourar a pílula” da globalização, apresentada como uma era em que

(...) testemunhamos um autêntico progresso rumo à distensão pacífica e uma maior cooperação entre as nações (...) o volume das informações (...) continua crescendo num ritmo acelerado. Estes conhecimentos incluem informações sobre como melhorar a qualidade de vida ou como aprender a aprender. Um efeito multiplicador ocorre quando informações importantes estão vinculadas com outro grande avanço: nossa nova capacidade em comunicar (UNESCO, 1990, p. sem numeração).

Isso num mundo convulsionado por um número inaudito de guerras localizadas que só se agravaram desde 1990, particularmente depois dos acontecimentos de 11 de setembro de 2001. Mas a governança para ser crível enquanto *locus* da gestão comum do interesse público tem de ser apresentada no cenário de um mundo pacífico e onde a concórdia, se não reina, é uma possibilidade real.

Na verdade, ao contrário desta visão idílica, o apelo à governança, no quadro de um arranjo corporativo desenvolvido em escala internacional, corresponde justamente à necessidade do capital de depositar sobre os trabalhadores e sobre as maiorias populares o peso das medidas de restrição ou de extinção de conquistas sociais, fazendo-os sócios de sua aplicação.

Esta orientação de cunho internacional encontra na América Latina, na última vintena do século XX, o ambiente adequado a sua aplicação, posto que os países do continente estavam na linha de frente da crise da dívida, com impactos não desprezíveis sobre a vigência da administração pública praticada nos “Trinta Gloriosos”, que se amparava num endividamento que, como explicamos, chegou ao paroxismo em 1982.

1.3 Crise da Dívida e “Reforma” Educacional na América Latina e no Brasil

As “reformas” desenvolvidas no quadro fixado pelas agências multilaterais encontravam um cenário econômico de crise que as justificava (Reimers, 1990). Tratava-se, do ponto de vista do capital, de medidas ajustadoras, em face da brusca interrupção da remuneração do capital financeiro em razão da inadimplência reinante a partir do princípio da década de 1980.

Fernando Reimers, pesquisador do Harvard Institute for International Development, sustenta que a decadência dos investimentos em educação na América Latina ligava-se intimamente ao pagamento da Dívida Externa dos países da Região. Reimers observa que a América Latina viveu, dos anos de 1950 até a primeira metade da década de 1970, um poderoso surto de expansão da educação o que corresponde ao período de industrialização.

Esta elevação quantitativa proporcionou a confecção de metas educacionais otimistas pelas sucessivas conferências da UNESCO para a América Latina nos anos de 1960 e de 1970. Efetivamente, entre 1960 e 1970 a escolarização latino-americana cresceu num ritmo anual de 6,2%. Este ritmo foi sustentado por um crescimento na parcela do PIB do continente dedicado à educação. Em 1960, esta percentagem era de 2,8%, tendo passado a 3,4%, em 1970. Estas ampliações quantitativas autorizaram à Conferência da UNESCO de 1979, celebrada em Caracas, a fixar objetivos do crescimento quantitativo. Estas metas se enfrentariam com a deterioração das economias latino-americana (REIMERS, op.cit., p. 08)

O “Nixon round “, isto é, a derrubada dos acordos de Bretton-Woods, a crise do petróleo e, na América Latina, o modelo de acumulação baseada no endividamento estatal e nas pautas de exportação desaguaram na crise da dívida externa e na oscilação dos edifícios estatais de cunho ditatorial por toda a América Latina: Somoza cai em 1979, em 1980 o regime policial salvadorenho sente visivelmente os golpes da

guerrilha, a Ditadura brasileira se defronta com sucessivas derrotas eleitorais e com o início da época das greves da massa; no Peru, a Assembleia Constituinte se instala em 1978, etc.

A América Latina é, naquele momento, a região mais endividada do mundo. Onze dos dezessete maiores devedores são latino-americanos. A partir de 1980, os níveis de comprometimento das exportações com o pagamento do serviço da dívida continental cresceu numa taxa de 4% ao ano, enquanto o crescimento médio da dívida vai de 2% ao ano entre 1970 e 1975 para 5% entre 1975 e 1980 e, afinal, para 6,5% entre 1980 e 1987. Com efeito,

És de esperar que la deuda externa influya en la financiación de la enseñanza a causa de los programas de ajuste apreendidos para afrontar los problemas de la balanza de pagos. El ajuste estructural entraña reducciones del gasto público como medio de disminuir la demanda global interna. Los gobiernos predon aplicar programas de ajuste voluntariamente o sometidos a la presión de las instituciones financieras internacionales que en casi contrario, dejan de conceder-les préstamos (REIMERS, 1990, p. 9).

Assim, o autor relaciona diretamente os dispositivos de pressão da banca internacional sobre as nações endividadas e a definição de prioridades de investimentos empreendidos pelos governos nacionais. Exemplo disto é o México onde, entre 1982 e 1983, o gasto com educação caiu de 5,5% para 3,9% do PIB. Já no Brasil, entre 1970 e 1989, ou seja, no umbral dos anos em que se operariam as “reformas”, seja nas regulações econômicas, seja no aparelho de Estado, o crescimento do gasto médio com educação caiu em cerca de 90% (FMI apud REIMERS, op. cit., p. 11).

Segundo dados do Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID (Apud REIMERS, op. cit., p. 13), o gasto com educação “per capita” aumentou num ritmo anual de 3,38% nos anos de 1970 diminuiu ao ritmo de 2,39% após 1980.

Vale, para encerrar este aspecto, citar a relação que Reimers faz entre pressão do endividamento, redução das verbas para a educação e impacto sobre a quantidade e a qualidade do serviço oferecido desde 1979:

La consecuencia inmediata del aumento de la deuda sobre la educación es el haberse frenado en todos los países el desarrollo de la enseñanza. Como la población ha seguido aumentando y como la expansión cuantitativa de los 20 años últimos dure un contrapeso en plano de la calidad de la enseñanza, topamos con una misma consecuencia: sin variar ninguna de las demás circunstancias, la deuda externa ha “congelado” el ámbito de la enseñanza, tanto en términos cuantitativos como cualitativos (Idem, ibidem, p. 21).

Esta queda nos gastos educativos nos países latino-americanos, brusca para um período pequeno na escala histórica, cerca de 30 anos, espelhava uma curva descendente nos gastos oficiais com educação em todo o mundo. Este decréscimo começa nos anos de 1960, ainda dentro dos “Trinta Gloriosos”, e segue se aprofundando pelas três décadas seguintes, atingindo os patamares mais baixos no momento em que se impõem as “reformas” educativas da década de 1990, cujo paradigma segue dominando as políticas educacionais deste início de século (BEZERRA, 2009, p. 230-231). De fato, a marca da “reformas” do aparelho de Estado, incluindo a educacional, será um permanente arrocho fiscal que prosseguiu para além do Governo Cardoso, no Governo Lula da Silva, a partir de 2003, conforme podemos ver a seguir.

Com efeito, em 1965, os gastos mundiais com educação estiveram em torno de 345 bilhões de dólares, ou 4,9% do PNB mundial. Esse percentual sofre uma desaceleração, mas evolui modestamente, numa alta de cerca de 1% em 10 anos, até 1975, quando atingiu 5,9% do PNB mundial. Desde então, coincidindo com a crise internacional que marcou o fim do período conhecido como os Trinta Gloriosos, a participação dos gastos educacionais no PNB mundial tem diminuído sistematicamente, até chegar a 5% em 1990, conforme dados de Castro (Apud RAMOS, 2003, p. 206). Quer dizer, a participação dos gastos educacionais no PNB mundial recuou ao patamar de 1965, no que pese o crescimento da população mundial, o deslanche da urbanização, com a explosão demográfica nas cidades, ou seja, apesar de um presumível aumento da demanda por educação.

No Brasil, a decadência dos gastos mundiais com educação, que atinge o patamar mais baixo, em 30 anos, na década de 1990, teve seu reflexo. Ao longo do Governo Cardoso, se registrou uma diminuição regular dos gastos com as políticas sociais e com a educação, em especial.

Detendo-nos apenas nas despesas autorizadas¹¹⁶, visto que as previsões orçamentárias num país em que o orçamento não é imperativo guardam um traço enganoso, veremos que o montante autorizado, por exemplo, para a saúde decaíram de R\$ 19,9 bilhões para R\$ 19,1 bilhões, em 1999. Os gastos autorizados para a educação chegava a R\$ 14 bilhões em 1995, caindo para R\$ 12 bilhões em 1996, e se mantendo nesse patamar em 1997 (NETTO apud RAMOS, op. cit., p. 185). Entre 1995 e 1998,

¹¹⁶ Os gastos previstos no orçamento efetivamente empenhados pelo Governo.

assiste-se um despencar dos gastos autorizados com educação e cultura da ordem de 19,57%, o que retem os gastos brasileiros nessa área na esfera de 3,7% do PIB, no período (FOLHA DE S. PAULO, Caderno 1, p. 3 apud ROSAR, 2003, p. 71).

Já durante o governo Lula da Silva, Pochmann (2005) aponta para um recuo no chamado orçamento social entre 2001 e 2004, ainda que seja necessário ressaltar que Lula operava em 2003 ainda com o orçamento adotado em 2002, último ano da Administração Cardoso.

Entre 2001 e 2004, por exemplo, houve uma involução do orçamento social do Governo Federal, quando considerado seu valor em termos reais (deflacionado pelo IGP-DI/FGV) e o comportamento populacional. Para o mesmo período de tempo, o orçamento social do Governo Federal acumulou uma redução real por habitante de quase 8,5% (Idem, *ibidem*).

No marco dessa involução dos gastos sociais, nos dois primeiros anos do Governo Lula, 2003 e 2004, os investimentos diretos¹¹⁷ em educação, calculados em relação ao PIB, se mantiveram em 3,9%, abaixo dos gastos de 2002, que ficaram no patamar dos 4,1%. Em 2005, depois de 2 anos de mandato de Lula da Silva, a Lei Orçamentária previa um investimento de R\$ 79,92 bilhões, o que elevaria o gasto em relação ao PIB para 4,32%, mas, a execução orçamentária correspondeu aos mesmos 3,9% de 2002. Entre 2006 e 2008 experimentou-se, em dois anos, um aumento discreto de cerca de 0,4% dos gastos, em relação ao PIB, indo de 4,3% em 2006 e chegando, em 2008, ao patamar dos 4,7%, o melhor resultado em 6 anos de governo (BRASIL, MEC-INEP, 2009).

Estes indícios apontam para a manutenção de um padrão descendente nos gastos sociais e educacionais, mesmo depois do período mais ostensivo da “reforma” do aparelho de Estado, o que indica uma continuidade do viés de redução do Estado aos seus traços essenciais.

O ajuste administrativo – a “reforma” do Estado – respondia à situação sumariada acima, marcada pela “disciplina” orçamentária estrita. Ele deve ser, portanto, entendido como aspecto de um ajuste fiscal sem precedentes realizado, na América Latina e no Brasil das décadas de 1990 e 2000, conforme diretrizes internacionais, na forma de enxugamento do aparelho de Estado, racionalização de meios, ênfase na

¹¹⁷ Entende-se por investimentos diretos aqueles que excluem despesas que não se dirigem às instituições de ensino, tais como aposentadorias, bolsas de estudos e financiamento estudantil, amortizações e encargos da dívida pública..

eficiência, na equidade, mas também como “transferência de poder” - deslocamento da responsabilização - para os entes da sociedade civil, numa articulação entre descentralização, democratização e participação, no âmbito de uma gestão compartilhada e de um consenso assentado na aceitação tácita e prévia dos limites orçamentários e do modelo administrativo estabelecido.

Detenhamo-nos, por um momento, nos traços característicos das “reformas” educacionais aplicadas na América Latina no final do século, em particular na relação entre descentralização e participação.

O marco das “reformas” educacionais iniciadas na América Latina na década de 1990 foi a edição do Projeto Principal de Educação para a América Latina e o Caribe, auspiciado tanto pelo Banco Mundial quanto pelas organizações da ONU. Os seus principais programas foram desdobrados e avaliados pela Reunião de Ministros da Educação, PROMEDLAC, convocada regularmente pela UNESCO ao longo da década.

A primeira reunião do PROMEDLAC, em Quito, no Equador, indicava os grandes rasgos da política educacional que seria aplicada sob a forma de “reformas” educativas ao longo dos anos de 1990 nos países do continente. A Declaração ali firmada, depois de constatar que “as estratégias tradicionais sobre as quais se apoiavam os sistemas educacionais (...) esgotaram suas possibilidades (...)”, deduzia que era necessário “uma profunda transformação na gestão tradicional” (CASASSUS apud CAPANEMA, 2004, p. 47).

É, portanto, a gestão que está no eixo do giro necessário para mudar os sistemas educacionais. Insistimos, nesse ponto, e a ele voltaremos: é o giro à gestão que preside as iniciativas de implantação das políticas das agências nos países de nosso continente. Essa constatação reforça a hipótese que aqui se espousa de que o núcleo das “reformas” operadas é a edificação de um aparato institucional capaz de impor à sociedade um garrote corporativista, ancorado no Princípio da Subsidiariedade.

Eis que Capanema (op. cit., p. 48, *itálicos nossos*) resume as transformações propostas a partir do Projeto Principal da seguinte forma:

Essa transformação se caracteriza por uma abertura do sistema à participação e à tomada de decisões, à busca de *novas parcerias, novos atores e novos aliados*, à *substituição do centralismo histórico por um amplo processo de descentralização* (...)

O PROMEDLAC voltou a se reunir ao longo da década de 1990, para acordar medidas relativas a distintos aspectos da descentralização, mas em sua reunião de 2001, dez anos após a constituição do fórum, constatou que o Projeto Principal não havia ainda se realizado nos seus aspectos centrais (Idem, *ibidem*, p. 50). Com efeito, os ministros voltam sobre o problema nuclear da necessidade de passar da administração à gestão. Isso conduz a discussão para além da descentralização entre esferas de governo, colocando no centro a unidade escolar que, já na segunda metade da década anterior, tinha se tornado o foco das medidas gestionárias em muitos países, como o Brasil, nesse caso, já sob uma forma de puro gerencialismo.

De fato, o processo de descentralização operado nos países latino-americanos, como resposta ao colapso da política de endividamento, será apresentada como uma “tendência moderna dos sistemas educativos” que expressa uma diretriz das agências multilaterais para o conjunto do continente, um elemento de “coesão do conjunto das políticas educacionais nas últimas duas décadas”(KRAWCZYK, 2002, p. 59). Assim a descentralização da gestão educacional, vertebrará o conjunto de medidas “reformistas” aplicadas nos países do continente neste período. Vejamos alguns exemplos no campo das “reformas” educativas.

Os processos de descentralização se expandiram pelo continente num passo desigual, mas concentrados no interregno histórico entre os anos de 1970 e 1990. O Brasil, aonde já havia uma tradição descentralizadora no que diz respeito à oferta, incrementou essa tendência nos anos de 1970, com o PROMUNICÍPIO e, como veremos mais tarde, o encaixou no pacote “reformista” do fim do século, através da instituição do FUNDEF, em 1996.

Já o México, iniciou a descentralização do ensino público nos anos de 1970, mas só no início da década de 1980 o Governo central firmou acordos com os 31 estados da Federação com vistas a desconcentrar a responsabilidade educacional, por meio da constituição dos Comitês Municipais de Educação. O processo, todavia, só se firmou quando assumiu o caráter de instrumento de transferência das funções estatais para os entes menores da Federação e para a sociedade civil, como parte da “reforma” do aparelho de Estado mexicano, no começo da década de 1990, movimento consagrado na *Ley General de la Educación*, que adotou como um de seus fundamentos a transferência de responsabilidade do vértice para a base municipal do Estado mexicano, criando um modelo semelhante ao regime de colaboração da Constituição brasileira de 1988. Com

isso, o processo descentralizador engendrou o quadro subsidiarista e corporativista com a criação dos Conselho de Participação Social, no âmbito municipal. (RODRIGUEZ, 2004, p. 21-27).

Enquanto, na Argentina, a adaptação da política nacional de educação ao Projeto Principal levou a uma provincialização da escola fundamental, acompanhado de uma estrutura semelhante à brasileira de integração das organizações de classe na gestão do sistema por meio do Congresso Nacional Pedagógico, seccionado nos anos de 1990 para abarcar um maior número de segmentos sociais, no Chile a descentralização foi mais violenta e abertamente privatista. Neste país, o processo foi encaminhado pela Ditadura Militar do General Pinochet, na virada da década de 1970 para a de 1980, sob a batuta dos economistas da “Escola de Chicago”, discípulos de Milton Friedman. Assim, o processo descentralizador se deu, não só pela transferência da responsabilização para a esfera municipal, mas pela transferência das escolas públicas diretamente para os “usuários”, isto é, para a iniciativa privada. Em 10 anos, entre 1980 e 1990, o atendimento público-estatal em educação caiu de 78% do total de matrículas para 58%. De outra parte, a municipalização quebrou o estatuto profissional nacional dos docentes chilenos, fragmentando a carreira num sem número de dependências administrativas e liquidando o sindicato nacional (Idem, *ibidem*, p. 26-30).

O Chile em vários sentidos, graças ao regime ditatorial que bloqueava qualquer reação, prefigurou em vários anos as diretrizes do Projeto Principal.

Para KRAWCZYK (Op. cit., p. 60), que analisa as “reformas” educacionais do período nos países da América Latina, se recoloca aqui a relação globalização/comunitarismo para o que já havíamos chamado atenção quando discutimos a concepção de “reforma” do Estado dos teóricos da Terceira Via. Para a autora, esta relação se consolida como uma substituição do que ela chama de Estado social por um Estado fiscalizador. Trata-se, como se pode notar, de um arranjo subsidiarista, onde o comunitarismo é a forma de integração das comunidades nos pressupostos da globalização, sob monitoramento do “Estado avaliador”. Eis como, com propriedade, nossa autora sintetiza a questão

(...) o processo de globalização , ao mesmo tempo que invalida a necessidade de uma base territorial e de estratégias nacionais frente às regras do mercado internacional, (...) apresenta a gestão local como a forma mais adequada para veicular os custos e vantagens de seus serviços públicos e privados, (...) impondo a

descentralização e privatização da gestão pública como condição *sine qua non* na conjuntura atual (Idem, *ibidem*, p. 61)..

Para a autora, este movimento provoca, ademais, uma perda do “sentido político” da vinculação dos serviços ao Estado nacional em favor de uma ideologia da eficiência a ser alcançada pelos meios disponíveis localmente, o que, adendamos nós, sublinha os aspectos de desresponsabilização do Estado.

A autora enxerga dois movimentos de descentralização, um das instâncias superiores para as instâncias inferiores do aparelho de Estado, outro, do Estado propriamente dito para a unidade escolar, como nas experiências chilena, argentina e, desde o fim da década de 1990, brasileira. Em ambas as modalidades, ao lado da ênfase no controle dos serviços pelos usuários, despontam as diretrizes de racionalização dos gastos e das “possibilidades de interação, no nível local, dos recursos públicos, dos não-governamentais e dos privados (...)” (Idem, *ibidem*, p. 64). Krawczyk percebe uma mudança de significado entre a ideia de gestão democrática ou colegiada, tal como surgiu nos movimentos docentes da década de 1980, e a forma como ela reaparece, no marco da “reforma”, visto que, anteriormente, esta noção não prescindia do papel do “Estado social”, enquanto na versão emersa na década de 1990, ela expressa uma “preocupação dos órgãos centrais por redefinir quem deve assumir a responsabilidade pela educação pública (...)”, inclusive no que diz respeito ao seu financiamento (Idem, *ibidem*, p. 65).

É assim que, “como um dos pilares da Reforma é a gestão, o espaço privilegiado da Reforma é a instituição escolar” (Idem, *ibidem*, p. 65). E a orientação para a implantação da “reforma” no seu espaço privilegiado, a gestão escolar, terá como conteúdo, como já observamos anteriormente, a adoção do modelo de Qualidade Total que, como nota Krawczyk, às vezes, como nos documentos do Conselho de Secretários de Educação (CONSED), no Brasil, é denominado de “gestão participativa”.

Em toda a América Latina, então, como parte de um programa comum, ditado pelas agências internacionais, o deslocamento da administração para a gestão local, ou escolar, se reveste de um caráter de “liberalização”, que visa a elevar a responsabilização das comunidades locais pela oferta do serviço e desregulamentar os mecanismos de funcionamento e financiamento, isto é, trata-se de uma marcha à autonomia das unidades que corresponde à supressão das ações governamentais. Não é estranho, nessa lógica, que se introduzam mecanismos de recompensa e premiação para

as gestões mais eficazes em viabilizar a desresponsabilização do Estado que, “de quebra”, ameaçam os sistemas de remuneração baseados nas lutas e contratos coletivos firmados pelos sindicatos, introduzindo um sistema de competição entre as unidades escolares e entre os trabalhadores em educação.

Embora Krawczyk hesite, em seu artigo, em caracterizar as diversas dimensões da descentralização como partes combinadas de um mesmo processo que aponta para a descentralização para o mercado (a autora, no artigo aqui referido, apresenta o deslocamento para o município, para a escola e para o mercado como tipificações da descentralização), não parece ilícito ver no conjunto dos movimentos descentralizadores que, como mostra a autora, dão unidade às “reformas” implantadas nos distintos países latino-americanos, uma marcha comum em direção ao mercado.

Afinal, a desresponsabilização que empurra as unidades descentralizadas a uma espécie de autonomia compulsória coloca quase que automaticamente a necessidade, neste cenário, de que elas se dotem dos meios, inclusive jurídico-institucionais, de proverem seu sustento. Dessa forma, o processo de descentralização, ele mesmo, abre a via da conversão das unidades descentralizadas em órgãos juridicamente aptos a operar na esfera do mercado. Não se pode esquecer aqui que na configuração do Estado “reformado” de Bresser Pereira, as instituições escolares são vistas como serviços não-exclusivos do Estado que podem e devem operar no âmbito da competição no mercado, ou, para sermos fieis ao autor, em condições de “quase-mercado”.

É nesse cenário que se deve analisar propostas que parecem remeter a fórmulas usadas em outros contextos pelos movimentos operário e popular, como, por exemplo, o slogan da auto-gestão ou da auto-gestão comunitária. No período em tela, tais slogans serviram como expressão dos modelos gestionários em que a oferta de educação passa a ser provida por entidades públicas de direito privado, sob direção da comunidade, na base de contratos de desempenho, ou, como ficaram mais conhecidos no Brasil, de contratos de gestão. É a fórmula das Organizações Sociais (OSs) experimentadas no movimento das escolas “charter”, no mundo anglo-saxão, mas também vivenciadas em países latino-americanos, como na Argentina, no Chile, extensamente, e, brevemente, em Maringá, no Paraná, na década de 1990.

Esse modelo, digamos, mais radical de afastamento do Estado, em nome da auto-gestão, ganha contornos mais familiares a nós se lembrarmos das legislações que,

eliminando o financiamento exclusivamente estatal, instituem formas “alternativas” de financiamento, por meio dos convênios, parcerias e, por que não, do voluntariado.

Em todos os casos em que, guardadas as variações sobre o mesmo tema, se operaram processos de “reforma” educativa no nosso continente, ressalta o apelo à participação “de todos” na responsabilidade pela educação pública, em detrimento da presença do Estado.

1.4 Descentralização e gestão democrática: cenário de um “consenso”

A reforma da educação no Brasil, bem como nos demais “países em desenvolvimento”¹¹⁸, foi encarada pelas agências multilaterais, nomeadamente o Banco Mundial, como urgente. Tal urgência dizia respeito, por um lado, à necessidade de acelerar o ajuste fiscal e a “reforma” do Estado e, portanto, significava adaptar a educação aos novos padrões administrativos e gestionários, e, por outro, ao reconhecimento implícito dos recuos sociais ocasionados pelo ajuste econômico (“reformas” de primeira onda), o que colocava a necessidade de ampliar as políticas sociais de cunho compensatório, opostas àquelas que, ao longo do século XX, geraram direitos, inclusive inscritos nas legislações nacionais.

O viés de intervenção do Banco Mundial será o atendimento “aos mais pobres”, ao custo do abandono do viés universalista que marcou, como maior ou menor correspondência na realidade, a construção do Estado nacional. Esta abordagem se traduziu: (a) na redução das políticas sociais ao atendimento das necessidades elementares dos pobres, através de programas semicaritativos e intermitentes, de forma a não gerar direitos e (b) no confisco ou relativização dos direitos, como via para liberar recursos para os serviços da dívida pública e para aplicação das medidas compensatórias.

É assim que a “reforma” educacional prescrita para o Brasil, de resto, semelhante àquelas que se impôs aos países nas mesmas condições econômicas que o nosso¹¹⁹, tenha as seguintes linhas gerais (BM, 1995, p. x, xi, xxii, CORAGGIO, 1996, p. 100-101 e TORRES, op. cit., p. 134-138):

¹¹⁸ O termo “países em desenvolvimento” vem, nos últimos anos, dando lugar à expressão “países emergentes”.

¹¹⁹ O que faz com que TORRES (1996, op. cit. p. 126) caracterize estas medidas como um “pacote” do BM.

a) Focalização nos mais pobres: o Banco pressupõe que, com recursos limitados, todo país deve realocar recursos dos níveis mais elevados de ensino para a educação básica, introduzindo no ensino superior, tecnológico e técnico modalidades de financiamento privado, inclusive a cobrança de mensalidades.

b) Melhoria da qualidade, da eficiência e promoção da equidade: este tripé, do ponto de vista do BM, concentra os obstáculos ao desenvolvimento do ensino básico no Brasil e demais países em desenvolvimento. A qualidade, aqui, está ligada ao oferecimento de um ensino que, com racionalização de recursos e meios possa propiciar aos atendidos a “possibilidade de uma atividade geradora de renda” (BM, op. cit., p. 25). A esta ideia se relaciona a de eficiência que se radica na perspectiva de atingir os objetivos com maior racionalidade e economia de meios. Finalmente, o que se entende por equidade é a extensão deste modelo de organização escolar a todos que o mercado não alcança e que, assim, estariam na esfera do poder público.

c) Privatização do ensino superior, técnico e tecnológico: trata-se para o BM de induzir o mercado a ocupar o espaço deixado pelo Estado nesses níveis de ensino, permitindo uma situação em que os que podem pagar o façam. Outra alternativa, nesse caso, é o estímulo de formas organizativas públicas não-estatais, fundadas no auto-financiamento e nas parcerias com a iniciativa privada.

d) Descentralização administrativa: para o BM, a descentralização é uma estratégia essencial para atingir a eficiência da gestão, mercê do conhecimento local que permitiria a aquisição e uso mais racional dos insumos educacionais e a quebra da capacidade de reivindicação das organizações de trabalhadores cuja força reside na unidade estadual ou nacional e na defesa de direitos universais.

e) Autonomia da unidade escolar: ao passo que o BM recomenda que os governos mantenham centralizados as funções destinadas a manter a qualidade, a eficiência e a equidade (fixar os padrões nacionais de ensino, financiar a aquisição dos insumos básicos, adotar estratégias que facilitem sua aquisição e controlar a avaliação), propõe também autonomia para as escolas gerirem seus recursos materiais e pedagógicos, como forma de adaptar o funcionamento escolar às características e necessidades locais, bem como de racionalizar o uso destes recursos. Ao mesmo tempo, esta autonomia abre à escola a possibilidade de colaborar com a chamada sociedade civil, com a iniciativa privada e com organizações do terceiro setor (parcerias), estimular o voluntariado, etc.

f) Participação popular: para tanto, a comunidade escolar é chamada a integrar formas variadas de planejamento participativo, constituir organismos consultivos e deliberativos, a se envolver na gestão escolar e, eventualmente, a participar na sustentação da infraestrutura da escola, seja através da divisão solidária das despesas, seja na organização de eventos que visam à arrecadação financeira, seja desonerado a escola através do trabalho voluntário. Aqui, se destaca o papel do diretor, como articulador da comunidade e facilitador da gestão. Da mesma forma, a avaliação do processo recairá sobre o grupo local.

A última diretriz concentra a estratégia de aplicação das anteriores. Para tanto, a comunidade escolar é chamada a participar do planejamento, constituir organismos consultivos e deliberativos, a se envolver na gestão escolar e a participar na sustentação da escola.

Para o Banco Mundial, a implementação do ajuste fiscal e financeiro no Brasil integra plenamente a “reforma” do Estado, no que se refere ao enxugamento do aparelho de Estado, racionalização de meios, ênfase na eficiência, na equidade e na “transferência de poder” para os entes da sociedade civil, neste processo que articula descentralização, democratização e participação no âmbito de uma gestão compartilhada.

Dessa forma, é possível dizer que a estratégia descentralizadora, articulada ao “participacionismo” na gestão local ou diretamente na unidade escolar, emerge como elemento essencial para viabilizar, do ponto de vista administrativo, a eficiência da gestão e a racionalização dos meios e, do ponto de vista político, a colaboração da sociedade pela via da construção do consenso, no seio dos organismos gestores descentralizados. Consenso que se baseia na aceitação tácita e prévia, mesmo que nem sempre consciente, dos limites orçamentários e do modelo administrativo estabelecido.

Na base desse modelo que se pretendia implantar, é nítido, visto através do discurso da eficiência e racionalização, o imperativo do rebaixamento do valor da força de trabalho, pois como diz Castro (2007, p. 122, *itálicos nossos*), entre as causas da “reforma” do Estado estaria

(...) a globalização e as novas tecnologias que, ao transformar o setor produtivo, afetaram profundamente o Estado, uma vez que a disputa comercial globalizada levava cada vez mais em conta *os custos trabalhistas, previdenciários e da carga tributária sobre o capital*.

Quer dizer, um rebaixamento que atinge igualmente o custo direto da força de trabalho mas também os fatores que se somam em sua valorização, como o direito à previdência e aos serviços do Estado necessários à sua manutenção e reprodução.

Do ponto de vista da administração estatal, o planejamento centralizado, tão valorizado como ferramenta do desenvolvimento nacional nas teses cepalinas nos anos de 1960 (OLIVEIRA, 1997, p. 64-68), dá lugar a “novos moldes calcados no paradigma da flexibilização, onde a escola transforma-se em seu próprio núcleo de gestão” (LEÃO, 1999, p. 117).

A matriz da ideia encerrada no conceito de “núcleo de gestão” se radica nas formas organizativas da empresa privada, em particular a Gerência de Qualidade Total (GQT), centrada na ênfase na eficiência do processo e na qualidade do produto, entendido como redução do desperdício, do tempo de trabalho, dos custos e da força de trabalho (SOUZA, op. cit., p. 46), como já enfatizado anteriormente. Inferências tornadas ideologia num clima em que, segundo Castro (Op. cit., p. 122-123), preponderou a ideia de que as estratégias do setor privado, detentor de um modelo de gestão ideal, deveriam ser incorporadas à administração pública.

O chamado ao planejamento participativo, à elaboração de cartas escolares, projetos político-pedagógicos e assemelhados, à organização de conselhos de pais, professores e comunitários está ligado ao que FREITAS (apud SOUZA, op. cit., p. 47) chama de gerenciamento do cotidiano, em oposição ao gerenciamento interfuncional, ou seja, a alta administração onde se decidem as diretrizes a seguir.

Contudo, neste momento, meados da década de 1990, de alguma forma, se encontram os reclamos por descentralização e participação social vindo tanto das diretrizes das agências multilaterais, como do seio dos movimentos de docentes e discentes que levantaram, num cenário distinto, essas mesmas consignas. Tal fato não pode ser desvinculado da cessão das principais organizações operárias e sindicais ao canto hipnótico do corporativismo setorial e participacionista, fosse no plano das câmaras setoriais, fosse na esfera dos conselhos de participação da sociedade, fosse na institucionalização de propostas de cunho subsidiarista e corporativista gestadas no seio mesmo das organizações de classe, como é caso do Orçamento Participativo (OP), inaugurado pelas administrações petistas, como argumentamos no Capítulo III deste trabalho.

A citada confluência vai originar no discurso político e, mesmo no debate teórico, uma estranha coincidência de opiniões favoráveis à descentralização e à participação social na gestão, “um certo 'consenso' da necessidade de reformas” (OLIVEIRA, 2001, p. 110), mesmo que não se possa negar que haja nuances nas formulações vindas de uns e outros.

Para OLIVEIRA (Op. cit., p. 95-96), não é de menor relevância para a obtenção desse “consenso” que as antigas bandeiras democratizantes do movimento de docentes e discentes tenham sido incorporadas, “resignificadas” e combinadas com os pressupostos da gestão privada. A falência do planejamento central e a emergência do planejamento descentralizado e participativo parecem indicar que ao Estado caberá doravante uma função basicamente redistributiva e supletiva, como, aliás, se nota na legislação recente, em particular na Lei 9424/1996, do FUNDEF¹²⁰, sucedido pelo FUNDEB, em 2006.

Já SPÓSITO, uma teórica que se pretende crítica às políticas emergentes na década de 1990, defende que a descentralização é condição da democratização da gestão. Em sua análise,

o consenso não é o ponto de partida para a interação dos protagonistas, pois apenas obscurece a diversidade. Ele deve ser buscado numa trajetória que comporte a discussão e o conflito; enfim, o consenso e as decisões devem ser construídos coletivamente (op. cit., p. 50-53).

Não por acaso nessa visão, há “protagonistas”, “atores” e não classes em luta. Os “atores” se reduzem aos participantes da gestão local, no quadro estabelecido nas instâncias superiores. Na mesma direção vai Genro (Op. cit., p. 84-85), cuja concepção tem a vantagem de estender esta perspectiva à gestão do Estado no seu conjunto, isto é, coloca o problema no quadro de uma teoria política do Estado e não só como uma estratégia pontual. Em Genro, as organizações de classe são valorizadas e incentivadas apenas como instrumento de participação nas instâncias da gestão compartilhada. Obscurece-se o lugar dos “gerentes interfuncionais”, as camadas dirigentes encasteladas nos postos de efetiva decisão.

Num pólo oposto, Bruno (Op. cit., p. 40, *itálicos nossos*) afirma:

¹²⁰ Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. O FUNDEB (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização do Magistério) apenas estende os pressupostos do FUNDEF ao financiamento da Educação Básica no seu conjunto e à modalidade de Educação de Jovens e Adultos - EJA.

Esta democracia formal constitui-se na base dos novos modelos organizacionais, calcados nas práticas participativas, na descentralização (...), na autonomia controlada (...) *É este regime hoje em vigor, que, na ausência de um termo que possa expressar a novidade, recorro ao já conhecido neocorporativismo.*

Assim, entre os anseios de democracia, ecoados do movimento antiditatorial da década anterior, e as estratégias, próprias da década de 1990, de integração corporativa, ou neocorporativa, como prefere Bruno, desses mesmos segmentos ao gerenciamento das políticas do Banco Mundial de descentralização, se ergue a esfinge da gestão participativa.

Do ponto de vista da presente análise, o câmbio do modelo de administração da educação, operado segundo a matriz subsidiarista e corporativista que presidiu a “reforma” do aparelho de Estado, expressa uma concepção de institucionalidade estatal e tem, portanto, uma consequência no terreno das liberdades políticas. Por isso, a abordagem generalista de Genro é reveladora, na medida que é um Estado baseado nessa matriz que ele prefigura teoricamente. E, de fato, como já começamos a expor no Capítulo III, o Princípio da Subsidiariedade já orientara fortemente a confecção da Constituição de 1988. Vejamos como esse movimento se expressa na legislação educacional brasileira e como molda a mudança rumo à gestão por resultados que marca as “reformas” recentes.

1.5 Subsidiariedade e educação: da administração à gestão, do burocrático ao gerencial

Depois de informar os projetos pontuais financiados pelo Banco Mundial, a municipalização (Projeto Nordeste, FUNDESCOLA, EDURURAL) começa a ser veiculada na década de 1980 como modelo de governança, *accountability* e como elemento da teoria do Estado.

Do ponto de vista teórico, assistimos à curiosa retomada do velho princípio tomista da subsidiariedade como fundamento da reengenharia do Estado. Tal princípio, expressivo das formas societárias próprias do medievo, mas recoladas no quadro da teoria política em plena era da grande indústria, nos finais do século XIX, foi tematizado, no plano religioso pelo Papa Leão XIII (Encíclica *Rerum Novarum*, de

1891) e, no plano sociológico, por Émile Durkheim, ao tratar das relações entre Estado e sociedade por intermédio dos “corpos intermediários”.

Como em outras épocas, reaparece nesse momento a perspectiva de um Estado integral, organicista cujos indícios se espalharão pela ordem jurídica emersa no pós-Ditadura Militar e terá acolhimento particularmente significativo nas medidas educacionais.

Montoro (apud ARAUJO, op. cit., p. 130, *itálico nosso*) apresentava em 1982 sua proposta de municipalização da educação em São Paulo, remetendo ao ideário do Princípio da Subsidiariedade, tal como o definia o Pio XI na Encíclica *Quadragesimo Anno*, de 1931:

(...) Tudo o que puder ser decidido e *realizado* pelo bairro, pelo município, pela região, não deverá ser absorvido pelos órgãos superiores da administração. Tudo o que puder ser previamente debatido com as comunidades de base, as associações de moradores, as entidades de classe, não deverá ser resolvido em gabinetes fechados.

Trata-se de um movimento da administração, entendida como um modelo ligado à planificação nacional, à gestão, vista como governo do cotidiano, pois, como diz Krawczik (op. cit., p. 65), “como um dos pilares da Reforma é a gestão, o espaço privilegiado da Reforma é a instituição escolar”.

Este deslocamento, onde quer que tenha ocorrido, conduziu sempre à identidade entre comunidade, ou governo da comunidade, e esfera privada. Como já mencionado, a experiência mais emblemática do Princípio da Subsidiariedade na educação foram as *Charter Schools*, no mundo anglo-saxônico, onde tais escolas funcionam, inclusive, com recursos públicos, mas são geridas por entidades “da sociedade civil”, com plena flexibilidade em relação aos regulamentos comuns do Estado, para que possam lançar mão dos mecanismos de mercado. Nesse modelo, o Estado atua como fiscalizador dos resultados obtidos por intermédio de contrato de gestão.

O denominado “movimento das escolas livres” italianas, na década de 1990, igualmente reivindicava o Princípio da Subsidiariedade para combater, segundo Volani (1996, p. 6), “a pretensão do Estado de ser a única fonte de escolaridade, reclamando ainda a responsabilização “das famílias, dos corpos intermediários da sociedade, das denominações religiosas ou experiências culturalmente significativas”, numa recusa categórica da escola pública, da laicidade e da responsabilização do Estado. O

desenvolvimento disso foi a adoção na região italiana da Lombardia do “bônus escola”, no modelo do anteriormente mencionado vale-educação, proposto por Milton Friedman já em 1955, introduzindo mecanismos mercadológicos escancarados (ARAÚJO, op. cit., p. 150).

O subsídio espanhol para escolas privadas e confessionais, dando às instituições gestoras, num esquema subsidiarista, ampla flexibilidade de financiamento e didático-pedagógica, constitui, para Araújo (Op. cit., p. 151) outro exemplo de introdução do Princípio da Subsidiariedade na gestão escolar.

Como se depreende, todas as experiências relatadas e defendidas por Araújo indicam que a subsidiariedade, onde foi adotada como princípio da política educacional, implicou em uma passagem da administração à gestão; como gestão, se deslocou para os níveis mais baixos da administração, a região, o município, a unidade escolar; como gestão local, introduziu o padrão de mercado e a privatização, graças à flexibilização do estatuto público-estatal das redes ou das escolas.

Com efeito, observando as experiências realizadas, eis como Araújo apresenta o ordenamento subsidiarista da educação:

No que diz respeito à educação, no modelo de Estado orientado pelo princípio da subsidiariedade, tanto a distribuição dos recursos com a orientação e alocação dos recursos humanos nas escolas concretizariam a autonomia e a *liberdade de educação*, ao ponto de os *sujeitos coletivos* que possuem a gestão de determinada escola pública poderem “*selecionar sua equipe e exercer a autonomia de manter os profissionais, dispensá-los ou, pelo menos, colocá-los em disponibilidade para a Administração Central, de acordo com as necessidades de sua própria proposta pedagógica*” (SILVA; 93:23) (Idem, ibidem, p. 141-142, itálicos nossos).

Araújo resgata, no Princípio da Subsidiariedade aplicado à organização da educação, todos os temas caros à reação clerical contra o regime democrático e laico, como a tradicional “liberdade de educação”, que se combinam, nesse caso, com os pressupostos da “reforma” do Estado, em particular, o slogan predileto da quebra das conquistas trabalhistas dos professores. Nessa visão, descentralização e *accountability* da sociedade civil se harmonizam com os pressupostos desregulamentadores e fiscalistas pregados pelas agências multilaterais.

Não por acaso, instituições multilaterais, como a UNESCO, dedicam incentivos a experiências de cunho local, apresentadas como formato ideal para o combate eficaz

ao déficit educacional e à violência, como se pode ler no seu relatório de 2003, *Escolas Inovadoras: experiências bem-sucedidas em escolas públicas*.

No Brasil, talvez a primeira área das políticas sociais brasileiras que foi estruturada globalmente sob perspectiva subsidiarista, com orientação descentralizadora e participativa, tenha sido a saúde pública, com o surgimento do Sistema Único e Descentralizado de Saúde (SUDS), em 1987 renomeado, depois da Constituição de 1988, de Sistema Único de Saúde (SUS).

Com efeito, a Constituição Federal de 1988 (CF 1988) no seu Artigo 204, ao tratar da gestão das ações estatais na área da saúde preconiza: “I. Descentralização com direção única em cada esfera de governo (...) III. Participação da comunidade” (BRASIL, 2010).

Ressalte-se que o preceito constitucional consagraria, ainda, em seu Artigo 211, parágrafos de 1 a 4, o regime de colaboração entre as diferentes esferas de governo, pedra fundante do processo de descentralização que se operaria a seguir e um marco na introdução do Princípio da Subsidiariedade na nossa legislação contemporânea, como observado anteriormente: “Art. 211 – A União, os estados e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino” (Idem, ibidem).

É, portanto, no quadro da divisão de responsabilidade entre as esferas de governo, no espírito descentralizador do Princípio da Subsidiariedade, que se adotará, no texto constitucional, o Artigo 206, dedicado aos princípios do ensino, menos genérico, e que prefigura o marco legal em que a administração da educação será inserida na década seguinte.

Art. 206 – O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

(...) VI – Gestão democrática do ensino público, na forma da Lei. No que tange especificamente à descentralização, cria os Sistemas Municipais de Ensino (...) (Idem, Ibidem).

Adrião e Camargo (2001, p. 71) chamam atenção para o “ineditismo da gestão democrática como princípio da educação nacional num texto constitucional brasileiro”, ressaltando, em comparação com conceitos como obrigatoriedade e gratuidade, que, mencionados, não são revestidos da condição de *princípio*, mas surgem como termos mediados por condicionalidades temporais e conjunturais.

A gestão democrática, enquanto princípio, surge como fundamento, postulado básico do ordenamento jurídico e administrativo da educação pública, mesmo que sua

aplicação reclamasse legislação específica (“na forma da lei”). Este fato é crucial, na medida em que os anos que se seguiram assistiram ao giro à gestão ao qual temos nos referido, para o qual a ideia de participação é sempre um marco legal e político essencial.

Nesse aspecto, Adrião e Camargo (Op. cit., p. 75-76), lembram que teóricos como João Barroso vêm interpretando a mudança aparentemente vocabular de administração para gestão, hoje naturalizada, como um deslocamento da instância de direção política (administrativa) para a esfera da execução (gestão), onde esta toma aquela como pressuposto.

Essa observação é fecunda na medida em que vem ao encontro, primeiro, da perspectiva teórica encerrada no Princípio da Subsidiariedade, que parte da ampla autonomia dos corpos comunitários ou intermediários, para entender tal autonomia como modo de sua participação do corpo geral pressuposto.

Segundo, porque, continuando na base do Princípio da Subsidiariedade, a ação no nível local, mesmo não sendo harmoniosa, assegura a unidade pois está sob a tutela da política previamente definida nas esferas superiores, que, finalmente, é que lhe dá sentido e direção. Dessa forma, a instância local ganha potência como escoadouro dos diferentes interesses, comportando inclusive conflito, visto que tal conflito, mesmo se se acirra, se situa no marco das políticas definidas no âmbito administrativo (político). Desse ponto de vista, se pode entender como a descentralização e a gestão local podem ser funcionais ao movimento de mundialização do capital, na medida em que integra os segmentos sociais localmente aos dispositivos reclamados pela globalização.

Terceiro, porque é, como já se desenvolveu extensamente, a lógica que presidirá, sete anos depois de promulgado o texto constitucional, a “reforma” do Estado, cujo eixo era exatamente a divisão do aparelho estatal em um núcleo administrativo exclusivo, de cunho político e insulado, e uma esfera não-exclusiva, gerencial, aberta à participação social, ou melhor, viabilizada pela participação.

De fato, o termo gestão vem se aparentando ao termo gerência, no sentido de mobilização de meios materiais, humanos e financeiros para colocar em marcha uma certa orientação, ou, para ser mais preciso, para alcançar um conjunto de metas gerais, ou resultados previamente estipulados. Não atoa, o termo em inglês passível de traduzir gestão é *management*, literalmente, gerência em português.

Assim, a gestão democrática, como princípio constitucional, é um indício, não desprezível, ressalte-se, de que a administração política, operada cada vez mais em escala supranacional, introduziu nas bases fundantes da educação pública, a gerência necessária aos imperativos da crise do capital quanto ao Estado, a saber, a focalização, o enxugamento, a privatização e ao envolvimento da população beneficiária, dos trabalhadores em educação e das comunidades, inclusive suas organizações de classe, em sua aplicação: “essa capacidade gerencial das esfera social seria o que, genericamente, se define como gestão” (GANDINE; RISCAL, 2002, p. 53).

Por lógico, o desenvolvimento do princípio constitucional não alçou as massas trabalhadoras à definição das políticas educacionais brasileiras, mas se enraizou nesses últimos vinte anos na condução das redes e unidades escolares num padrão descentralizado induzido por um conjunto de medidas legais e administrativas que se seguiram à Carta de 1988. Como dizem Adrião e Camargo (Op. cit., p. 78):

Ressalte-se que tais medidas, por sua vez, tenderiam a limitar-se à esfera das unidades escolares e a expressar-se principalmente por meio da presença de colegiados ou conselhos gestores, pouco ou nada avançando no sentido da constituição de mecanismos reais de participação de trabalhadores em educação e usuários das redes públicas em instâncias decisórias do sistema de ensino.

Entende-se aqui que tal realidade não representa uma contradição com o texto constitucional, mas uma consequência de sua lógica intrínseca, a harmonização nos órgãos colegiados, conquanto gerenciais, de interesses sociais opostos, pela via da despolitização, no sentido que os mesmos autores indicam:

Assim, a separação entre (...) instâncias de elaboração e execução (...) pode ser designada por expressões diferenciadas, demarcando, no plano do discurso, as tentativas de despolitizar a administração da educação e da escola em nome de uma racionalidade técnica e pretensamente consensual.

Instrumento do consenso necessário à aplicação das medidas decorrentes da reestruturação do Estado em tempos de crise do capital, o movimento que vai da administração à gestão ou gerência visa ao “gerenciamento dos conflitos e desigualdades sociais por meio da redefinição de funções e papéis” (GANDINE; RISCAL, op. cit., p. 53).

As constituições estaduais adotadas em seguida à promulgação da Carta Magna e a legislação especificamente educacional, em particular a Lei 9.394/1996, das

Diretrizes e Bases da Educação Nacional, consagrarão a “gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e da administração dos sistemas de ensino” (LDB, art. 3º, VIII). Além desta disposição, a LDB tratou de formular de maneira ainda mais explícita o preceito da participação dos segmentos constitutivos das redes e das escolas públicas:

Art. 13 - Os docentes incumbir-se-ão de:

I – participar da elaboração da proposta pedagógica do estabelecimento de ensino;

II – Elaborar e cumprir plano de trabalho, segundo proposta pedagógica do estabelecimento de ensino (...)

Art. 14 – Os sistemas de ensino definirão as normas de gestão democrática do ensino público da educação básica, de acordo com suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios:

I – participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola;

II – participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares equivalentes.

Art. 15 – Os sistemas de ensino assegurarão às unidades escolares públicas de educação básica que os integram progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira, observadas normas gerais do direito financeiro público (BRASIL, 1999, p. 167-168).

Como se vê, a LDB desenvolve o princípio subsidiário, explicitando os “atores” da gestão democrática, ao tempo em que generalizava e naturalizava o termo gestão, atribuindo ao seu exercício o caráter de função mesma do magistério.

O texto da LDB explicita a autonomia financeira, deixando claro que a flexibilização do provimento financeiro deveria ficar no marco do direito financeiro público, ou seja, no âmbito do Estado fiscal. O tema da autonomia financeira remete a uma nova etapa da descentralização apresentada na LDB, a descentralização para a unidade escolar autônoma.

O tema da descentralização na modalidade da autonomia escolar será, a partir da LDB desdobrado num importante número de dispositivos de financiamento.

As iniciativas de descentralização diretamente para a unidade escolar foi fortemente realçada, sob o amparo da LDB, na *Proposta de Governo Avança Brasil (1998-2002)*, do segundo Governo Cardoso. Como consequência desta orientação programática, Fernando Henrique implantou o Fundo de Fortalecimento da Escola (FUDESCOLA), com objetivo de ampliar a transferência direta para a unidade escolar,

tendo como contrapartida a implantação de métodos de planejamento e de gestão de cariz subsidiarista. Entre os programas do FUNDESCOLA, o mais conhecido é o Dinheiro Direto na Escola - PDDE, provido com recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Escola – FNDE, que se caracteriza pela indução à instituição de núcleos gestores, à confecção do Plano de Desenvolvimento da Escola - PDE e à constituição de conselhos escolares e fiscais.

A descentralização para a unidade escolar tem, no Brasil, este elemento indutor muito poderoso que é a inclusão das escolas em dispositivos de financiamento extra-orçamentários (financiamento direto à escola) que obriga à integração corporativa dos segmentos e, por meio do PDE, uma modalidade do contrato de gestão, ao desenvolvimento de iniciativas de autosustentação como condição do recebimento de recursos federais. Mais do que uma descentralização induzida, poder-se-ia falar de uma descentralização obrigada. Descentralização que, naturalmente, não pode prescindir da participação social por intermédio da gestão democrática, em particular, corporificada no instrumento dos conselhos escolares.

De fato, a LDB, no seu artigo 12, indica, entre as incumbências da unidade escolar, a criação de processos de integração da sociedade com a escola (Inciso VI), enquanto o artigo 13 acrescenta às funções docentes a de promover a integração da escola com as famílias e as comunidades (Inciso VI).

Com efeito, não só as esferas inferiores de poder regulamentaram no seu âmbito formas de gestão compartilhada da educação, reivindicando a participação popular, como, articuladamente, a legislação infraconstitucional induzirá ou mesmo regulamentará uma dinâmica descentralizadora, como se nota na Lei do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - FUNDEF¹²¹ (OLIVEIRA, 2002, p.70-72).

A Emenda Constitucional 14/1996, regulamentada pela Lei 9.424/1996 que criou o FUNDEF será a “forma finalmente encontrada” da generalização prática do edifício subsidiarista erguido na norma constitucional e na lei geral da educação, uma vez que deu ao Estado os meios financeiros de realizar a descentralização e estimular o “controle social” da política que, como procuramos demonstrar acima, estava ancorada

¹²¹ A Lei do FUNDEF sub-vinculava ao Ensino Fundamental 15% dos recursos provenientes do ICMS, do IPI-Exportação e dos Fundos de Participação de Estados e Municípios (Cf. Lei 9424/1996 e o Art. 211 da CF, § 1º e 2º, alterados pela Emenda Constitucional nº 14/1996).

no arrocho fiscal. Moraes (2007, p. 199) chega a dizer que “a reforma educacional brasileira tem como base a Emenda Constitucional nº 14 (...)”.

Menos do que uma legislação sobre o financiamento da educação, de vez que apenas disciplina a vinculação de impostos e transferências ao ensino fundamental sem abrir novas fontes públicas de financiamento, o FUNDEF (Emenda Constitucional - EC 14/1996, modificativa dos artigos 34, 208, 211 e do artigo 60 do Ato das Disposições Transitórias da Constituição, Lei 9.424/1996), se constituiu num instrumento de concretização da linha do Estado redistributivo, amparada na estagnação do orçamento, dos gastos autorizados e da relação gastos/PIB para o setor, como se viu anteriormente e, assim, na redução das responsabilidades estatais.

De fato, a EC 14/1996, ao modificar os parágrafos 1º e 2º do artigo 211 da CF 1988, faz com que o texto constitucional passe a definir o papel da União relativamente ao ensino fundamental como “redistributiva e supletiva” (CF, Art. 211, § 1º).

De outro lado, o FUNDEF reforçou as tendências descentralizadoras, implantando um sistema de recompensa e punição (o número de matrículas como determinante do montante de verbas destinadas aos estados e municípios), no que, tendo em vista a concentração histórica do ensino fundamental no âmbito municipal, a Lei “mostrou-se fortemente indutora à municipalização” (OLIVEIRA, 2002, p. 71).

A descentralização, mais uma vez, induzida acompanha a democratização e participação na gestão do Fundo, por meio da constituição de Conselhos de Acompanhamento. No caso do FUNDEF e, depois, do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização do Magistério - FUNDEB¹²², instituído pela Emenda Constitucional nº 53/2006 – EC 53/2006 (modificativa dos artigos 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 e do artigo 60 do Ato das Disposições Transitórias da Constituição da CF 1998), salta aos olhos a natureza subsidiarista da legislação, visto que o controle por meio de conselhos da sociedade visa a assegurar explicitamente o orçamento definido pelo Poder Central, que também controla sua distribuição através do mecanismo do custo-aluno, cujo valor é definido anualmente por decreto presidencial.

Como explicita a Lei 9.424/1996:

¹²² A Lei do FUNDEB sub-vincula à Educação Básica e Infantil (esta progressivamente, ao longo de 3 anos) 20% dos recursos provenientes do ICMS, do IPI-Exportação e dos Fundos de Participação de Estados e Municípios (Cf. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da CF 1988 e artigo 60 do ADTC, alterados pela Emenda Constitucional nº 53/2006).

Art. 4º O acompanhamento e controle social sobre a repartição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundo *serão exercidos, junto* com os respectivos governos, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, por conselhos a serem instituídos em cada esfera no prazo de 80 dias a contar da vigência desta lei (BRASIL, 1996).

Trata-se de uma formulação legal absolutamente corporativista, denotando uma concepção integralista e, portanto subsidiarista de Estado. Note-se que a “repartição, a transferência e a aplicação” das verbas serão exercidos “junto” pelos entes do Estado e a “sociedade civil”, num quadro em que os gastos autorizados com educação oscilarão entre 3,4 e 4,7% nos anos do FUNDEF e nos primeiros anos do FUNDEB. Para Morais (2007, op. cit., p. 198), “os órgãos colegiados têm se restringido a atuar como instrumento de delegação de poderes à sociedade, de acordo com os interesses do Estado”.

Os segmentos sociais são chamados a acompanhar, no caso do FUNDEF, ou a gerir os orçamentos definidos num momento em que, no que pese a norma constitucional de 1988 assegurar aos municípios certo número de receitas advindas de repasse, os novos padrões tributários não alteravam significativamente aqueles herdados do Regime Militar, ao mesmo tempo em que se impunha, como pedra de toque das diretrizes do Banco Mundial para a Região Subsaariana, a América Latina e o Brasil, a redução da ação do Estado e o contingenciamento permanente dos orçamentos (TOMMASI, WARDE e HADDAD, op. cit.).

Para Krawczyk (2002), como já chamamos à atenção, a descentralização tem sido nestes anos de “reforma” educacional na América Latina e no Brasil a categoria vertebral das mudanças induzidas pelas agências multilaterais. A importância dessa coluna vertebral reside no fato de que a descentralização é condição para a incorporação da sociedade civil “na gestão e no financiamento das unidades escolares” (CASTRO, op. cit., p. 133). Sobre ela se ergue o esquema subsidiarista em que, ao passo que as comunidades escolares são mais e mais responsabilizadas, “empoderadas” dizem os apologistas do Principio da Subsidiariedade, por gerenciar na ponta as políticas decididas supra-nacionalmente, os Estados e, sobre eles, as agências multilaterais, assumem função de coordenação, supervisão e avaliação do processo de harmonização entre a esfera pública e a privada.

Nessa direção, é o arcabouço jurídico que cambia, instituindo um modelo de Estado integralista, em parte, já previsto na Lei. Assim, a instituição dos conselhos

escolares, a eleição direta dos dirigentes escolares, a autonomia no ordenamento dos gastos, no marco da política de financiamento decidida nas esferas políticas, a flexibilização do financiamento, são medidas que prefiguram esse Estado integral, ancorado nos corpos intermediários locais, incorporando todos os conflitos e oposições no seio do bem comum da comunidade e, por ela, ao bem comum geral.

Uma tal ordem de “empoderamento” passou a ser bandeira, guardadas as nuances, como observado mais atrás, de praticamente todas as cores do espectro político, graças à crença, no plano da esquerda, de que a desestatização da escola corresponderia a um controle da comunidade sobre ela. Uma esquerda, é claro, que renunciou ao critério da natureza da propriedade como forma de definir a sociedade e que passa a acreditar que o “controle social” pode gestar uma nova ordem independentemente da manutenção da propriedade privada dos grandes meios de produção.

Mas a política é sempre concreta. O “controle social”, também reivindicado pelas cores à direita no espectro, tem respondido aos imperativos da crise do capital, na visão de quem conceitos como “participação”, “autonomia” e “descentralização” são pedra de toque para a conversão do Estado provedor em Estado fiscal, ou, o que é o mesmo, da administração burocrática em gerencial. Ao passo em que se reduz as funções sociais do Estado, ergue-se uma forma institucional em que a comunidade encontra seu lugar na consecução do bem comum.

Assim se produz uma governança escolar contra as forma construídas de luta entre capital e trabalho. Uma forma difundida e, como vimos, induzida pelos mecanismos legais e administrativos são os conselhos escolares, concebidos como instrumento de reforço da “autonomia”, no sentido de, normalmente, constituírem pessoas jurídicas aptas a agir no mercado, mas também destinados a impor a “solidariedade” comunitária, o bem de todos contra a interferência de burocratas, professores e suas organizações comprometidas com os interesses de classe, ditos “corporativos”, destes segmentos (CASTRO, op. cit., p. 137).

A tese que advogamos com base nos elementos elencados é a de que se combinam na gestão, da ordem da execução, em contraposição à administração, da ordem da política, os meios necessários à flexibilização do Estado capitalista, liberando-o das conquistas sociais impostas pela luta de classes e as formas corporativistas de integração dos segmentos sociais nesse desiderato determinado pela crise do capital.

É esse o conteúdo do movimento que vai da administração burocrática à gestão por resultados. Este modelo, próprio do credo gerencial que informou a “reforma” do aparelho de Estado a partir de 1995, é adequado à descentralização e aos arranjos participativos pois parte da fixação, no nível interfuncional, de resultados esperados e repassa à “administração do cotidiano” a tarefa de encontrar as formas e os meios de alcançá-los.

A aceitação prévia dos objetivos, visto que incorporam o bem comum, permite, na busca de realiza-los, a administração adequada “dos conflitos e tensões sociais, tendo por finalidade o estabelecimento de um consenso entre Estado e sociedade” (OLIVEIRA, op. cit., p. 53).

Aqui, encontramos uma singular identidade entre as políticas educacionais do período estudado e a perspectiva da contida no *Plano Diretor da Reforma do Estado*. Ali, a administração é gerencial por resultados na medida em que busca a condução das tensões entre as reivindicações populares e as demandas de racionalização de meios e custos por intermédio de um renovado diálogo com o terceiro setor e com as ONGs, criando um ambiente comum de execução, participação e avaliação setorial, com vistas a definir o financiamento (BRASIL, 1995, p. 17).

Tal tese nos leva a colocar a questão: caminhamos, na base de um Estado fiscal, para uma ordem subsidiarista e corporativista como regra dominante na sociedade? Em que aspectos o movimento operário pode se opor a um curso desse tipo? São questões que alimentam este trabalho mas que não têm resposta de antemão.

Como se expressariam essas determinações na política educacional cearense nos anos da “reforma” do aparelho de Estado, e no passo da “reforma” educacional brasileira da segunda metade da década de 1990? É disso que nos ocuparemos a seguir.

2. A “reforma” gerencial cearense no espelho das mensagens governamentais (1995-2006): descentralização e participação

Observemos agora como, em relação com o conceito de desenvolvimento sustentável, os planos governamentais do período mudancista¹²³ no Ceará, no setor da educação foram afetados por essa ofensiva subsidiarista-corporativista nos anos da “reforma” do Estado.

¹²³ Esclareceremos adiante o uso deste termo.

2.1 Mudancismo e educação: a pré-história da “reforma” educacional cearense

Neste ponto, comecemos por historiar de forma breve a transição entre o período dito “dos coronéis” e o predomínio do grupo de “jovens empresários” que açambarcou a vida política cearense a partir de 1987. Logo, oferecer-se-á uma visão panorâmica do projeto educacional do mudancismo, para chegarmos finalmente aos aspectos mais relevantes da condução da política educacional do Ceará sob a égide do Princípio da Subsidiariedade, isto é, numa base descentralizada e participativa e no bojo de um plano de governo que se situa no campo do desenvolvimento sustentável. Este último passo será dado pela análise das Mensagens Governamentais à Assembleia Legislativa, com apoio em documentos oficiais conexos.

A introdução do modelo gerencial de cariz subsidiarista, seja na gestão estatal no seu conjunto, seja na educação pública, foco de nossa análise, é inseparável do domínio do aparato estatal, desde 1987, do chamado grupo do Centro Industrial do Ceará (CIC), formado por uma, então, jovens geração de empresários que deixara de lado uma presença subjacente ao poder político para ocupar o primeiro plano da administração do Poder Público.

Este trajeto dos escritórios empresariais aos gabinetes governamentais foi permanentemente alimentado pela ideologia da mudança, com a qual os empresários do CIC opunham seu projeto ao modelo tradicional de administração pública, em particular ao predomínio da geração de coronéis do Exército que ocuparam a cadeira de governador a partir de 1964¹²⁴. A palavra mudança vai ter um peso decisivo na identificação dos governos que passaram a se suceder a partir de 1987, não sendo ilícito denominar o período que se estende até os anos de 2000 como mudancismo¹²⁵.

Nesse sentido, gastaremos algumas linhas com uma rápida revisão do processo de ascensão dos assim chamados “jovens empresários” à cúpula do estado cearense, antes de adentrarmos ao nosso interesse principal que é o processo pelo qual o

¹²⁴ Ao nos referirmos aos Coronéis da política cearense, estamos falando de dirigentes políticos conservadores que realmente tinham patente militar, cujo domínio floresceu em estreita ligação com o Regime de 1964, embora alguns já tivessem carreira política anterior ao golpe militar, como é o caso de Virgílio Távora. Assim, cuidando para não confundir este “coronelismo” com aquele que se firmou durante a República Velha, observamos que entre os dois há importante identidade no que se refere ao clientelismo, à violência política, à compra de votos, etc.

¹²⁵ Cf. Bezerra (1996).

mudancismo operou centralmente a repercussão local da “reforma” do Estado e da “reforma” educacional, a saber, a partir de 1995.

A partir de 1978, começa a se articular uma nova geração de empresários, herdeiros de empresas tradicionais que, outrossim, vislumbravam a falência do modelo administrativo vigente até ali, no Estado do Ceará. Tal modelo, entretanto, não era uma originalidade cearense. No Nordeste e, mais precisamente, no Ceará, ele tinha reforçado toda uma geração de governante, que constituiriam o que se convencionou denominar como “governos dos coronéis”, entre o início dos anos de 1960 e meados da década de 1980.

O desenvolvimento, a industrialização do Estado se deu, no período em tela, às custas de um brutal endividamento e ancorado numa política inflacionária. Generalizava-se a sustentação pelo Estado de empreendimentos privados, chegando o BNDES à salvação e/ou encampação de empresas falidas que passavam, nestas circunstâncias, às mãos do Estado. No final dos anos de 1970, após o surto do Milagre Brasileiro, a União se encontrava numa situação em que, no contexto da Grande Crise da dívida, a ação econômica do Estado se quedava perigosamente em descrédito.

Por outro lado, num modelo em que não havia risco para o empresariado e em que os investimentos estavam garantidos pelo financiamento público, a constituição de um mercado interno de massas não aparecia como algo prioritário. Acrescente-se a isto o violento arrocho salarial, instrumento de altos lucros e, ao lado da vantagens oferecidas pelo Estado brasileiro, móvel da atração dos investimentos estrangeiros, animados pela mão de obra barata. Comenta Bezerra (1996, p. 12) a esse respeito:

Este é um cenário de uma violenta e progressiva concentração de renda que, na virada dos anos de 1970 para os anos de 1980 levará à pauperização de amplas camadas das massas populares e ao colapso do consumo que desembocou na grande recessão do início desta última década.

Bancarrota do Estado, contração do consumo, desemprego, falências e, portanto ampliação da miséria popular. Estes elementos resumem a situação a que levará o modelo de desenvolvimento levado a cabo ao longo dos anos de Regime Militar. Modelo no qual, outrossim, se deu a implantação de uma enorme rede infra-estrutural colocada a serviço do capital e, mais precisamente, do capital estrangeiro. Este processo transformou o país agrário numa potência industrial, mas de pés de barro, visto que se corporificava não na criação de um forte mercado interno, como na era do capitalismo

ascendente mas no enorme montante de lucros transferidos para o exterior e no peso cada vez mais insuportável do endividamento estatal.

No início da década de 1980, a falência política do Regime Militar estava intimamente relacionada com esta situação. A negação elementar das liberdades democráticas se combinava com a crise econômica e com a bancarrota dos serviços públicos ocasionada pela dívida estatal.

Do ponto de vista educacional, a industrialização e urbanização do país, originou uma pressão por mais serviços públicos, sobretudo, por educação, que encontrou um Estado que, ao fim de duas décadas, se mostrava incapaz de atender a esta pressão. Pressão que era um aspecto da luta mais geral contra a Ditadura:

Será diante deste quadro que (...) emergirá o movimento das “diretas já” que, entre 1983 e 1984, colocará em xeque toda a estrutura do Estado (...). Se é verdade que, abandonando as diretas e indo ao Colégio Eleitoral, a burguesia buscava salvaguardar as estruturas que lhe eram convenientes na estrutura anterior do Estado, é verdade também que, penetrada pela força das reivindicações populares, esta estrutura estava condenada, exigindo uma nova ordem jurídica que a burguesia tentou construir de forma controlada na Constituinte “congressual”¹²⁶ que se reuniu a partir de 1987 (BEZERRA, op. cit., p. 13).

A ascensão dos jovens empresários na cena política do Ceará obedece a este processo de ruptura controlada, feita por cima, com a ordem política ditatorial. Esta afirmação fica demonstrada por toda a trajetória do grupo do CIC até chegar ao Governo Estadual. Como diz Menezes (2001, p. 116):

(...) o governo das mudanças se instaura através do que Gramsci denomina de uma “revolução passiva” ou “conciliação pelo alto”, isto é pela reconciliação política dos interesses comuns entre empresários e proprietários rurais.

A decisão deste setor do empresariado de adentrar a cena política corresponde à análise da insustentabilidade econômica e política do modelo administrativo baseado no endividamento público. Por outro lado, é o processo modernizador, sobretudo na área infra-estrutural, operado naquele modelo, que modificou o perfil sócio-econômico do estado, da substituição dos coronéis pelos jovens empresários.

¹²⁶ Assim chamada em oposição à ideia de uma Assembleia Constituinte Soberana, convocada com o fim exclusivo de redigir na nova Carta, como reivindicavam setores da esquerda, como o PT e, portanto, distinta do Congresso Nacional investido de poderes constituintes.

A subida ao poder dos jovens empresários não encontra identidade com o processo nacional apenas no plano econômico, mas se concretizará na sua ação política. Com efeito, o CIC tece relações com o Grupo dos Oito¹²⁷, ainda em 1978, realiza uma série de eventos relacionados com a agenda nacional, enquanto mantém ligações com o velho poder, tendo participado das articulações que formaram o segundo Governo de Virgílio Távora.

No mesmo sentido, o CIC participará da campanha das diretas, migrando rapidamente para a alternativa Tancredo Neves no Colégio Eleitoral que, no Ceará, integrava inclusive o grupo do Coronel Aduvaldo Bezerra.

Neste processo, soldam-se as relações que permitiam o lançamento e a vitória da chapa encabeçada por Tasso Jereissati. A chapa do PMDB, pela qual Jereissati concorreu, expressava no Ceará o movimento de ruptura controlada que a burguesia liberal operava face à Ditadura. Desde a campanha, o Grupo do CIC utilizará a fundo a oposição entre o velho e o novo, discurso facilitado pela situação falimentar em que se encontrava o Estado e seus serviços mercê da política de endividamento, tornado doutrina por Virgílio Távora (“o desenvolvimento se faz com o endividamento do Estado”) e pelo uso clientelista da máquina que chegou a níveis insuportáveis nos estertores do domínio coronelístico.

Não bastasse isto, é indiscutível que a vitória de Jereissati no Ceará esteve vinculada à vitória dos candidatos do Governo Federal, fruto da queda do regime Militar, cavalcando o Plano Cruzado que alimentou, após muitos anos, grande expectativa popular.

A ruptura operada no quadro político do Ceará não configurou uma ruptura com os interesses de classe que sempre o comandaram, mas consubstanciou-se na substituição de um modelo que falira, no sentido de permitir a continuidade sob formas adequadas às novas necessidades da burguesia que se chocavam com as formas tradicionais da gestão dos Estados.

Este fato se evidencia não só pela permanência do processo de empobrecimento popular com pelo fato de, embora informalmente, o Grupo CIC ter participado e influenciado o governo do coronel Virgílio Távora. Ao nosso ver, trata-se de uma

¹²⁷ O Grupo dos Oito surge como articulação de setores do empresariado do Sul-Sudeste do país, em torno de nomes como Cláudio Bardella e José Midlim. Em manifesto lançado em 1978, se colocará em oposição ao modelo de política econômica posto em prática pelo Governo e em defesa de um ideário liberal-democrático (Cf. BEZERRA, 1996).

continuidade contraditória da dominação burguesa no Estado, posto que, para se manter, terá que modificar o padrão de administração pública.

De fato, desde a década de 1960 vinham se dando mudanças no Estado que tendiam a modificar o perfil econômico e social. Por isso, não é lícito falar do ano 1987 como o marco da industrialização e da modernização da economia. Teixeira (1995, p. 7)) afirma:

Um exame cuidadoso da economia cearense, ao contrário do que se poderia pensar, revela que a era CIC não representou um corte radical com o passado e, sim, uma intensificação do desenvolvimento da lógica de um processo de trabalho produtor de mercadorias.

O grupo do CIC evidenciará uma contradição entre este surto de crescimento, especialmente da infraestrutura, e o modelo de administração sob o qual foi gerado. O momento da eleição de Tasso e da implantação do modelo ultraliberal do CIC é o desenlace da crise que esta contradição engendrou na primeira metade dos anos de 1980.

Quer dizer, na década de 1980, a população e a economia cearense já tinham um perfil altamente urbano. Ocorrerá, no período anterior, uma sensível modificação na divisão do trabalho entre campo e cidade. A produção agrícola passou a ter um caráter de produção voltada para as relações mercantis com a cidade e para o suprimento de matéria prima para a indústria em substituição à agricultura de subsistência que predominava anteriormente. Teixeira observa que:

Até a década de 60, a agricultura estava voltada basicamente para a produção de valores de uso, de objetos destinados ao consumo imediato de seus produtores(...) Além da produção agrícola e da criação de animais para consumo pessoal, também se produziam, na agricultura, calçados, sabão, corda, malas, etc. (Idem, ibidem, p. 16)

Com a mudança no perfil socioeconômico e geográfico da população cearense, se operam modificações importantes no aparelho de Estado para que se adeque às novas necessidades de gestão. Teixeira (Idem, ibidem, p. 18) resume assim as modificações processadas no seio do aparelho de Estado durante o processo de urbanização das relações de produção entre os anos de 1960 e 1980:

Uma vez que a troca de mercadorias se torna a forma dominante de produção, o Estado passou (1) a desenvolver um mecanismo de proteção ao comércio de mercadorias de acordo com o direito civil

(política e administração da justiça); (2) a criar mecanismos de políticas compensatórias com vistas a proteger a economia das crises recorrentes; (3) a desenvolver um sistema de educação universal, mediante criação de universidades e escolas públicas, bem como a criar uma rede de transportes e comunicações universais; (4) a adaptar e modernizar o sistema de tributação e arrecadação de impostos, com vistas a desenvolver políticas de apoio e fomento à iniciativa privada e ao mundo do trabalho; (5) a criar e desenvolver um corpo de funcionários especialistas em administração pública, economia e finanças, etc. ou seja, a instituir uma burocracia para administrar a coisa pública.

Face à ausência de uma poupança relevante, de um sistema financeiro constituído, de uma indústria de bens de capital, é o Estado que assumirá as responsabilidades do desenvolvimento, subsidiando o crédito para os empreendimentos privados para o que se constitui um endividamento público que levará ao colapso dos anos de 1980, que os empresários do CIC, depois de se beneficiarem dele durante anos, tomarão como bandeira de luta contra o velho poder dos Coronéis.

Foi a inevitável submissão dos Coronéis às demandas do grande capital nacional e estrangeiro, sobretudo o estadunidense, de modernização econômica nacional, com o fim de ter melhores condições de açambarcar mercado interno, o que exigia infraestrutura e uma limitada industrialização, que conduziu à derrocada de seu modelo de dominação.

O movimento realizado pelo grupo do CIC representava o passo seguinte na continuidade do processo modernizador, embora, politicamente, só pudesse se realizar como uma ruptura. De certa maneira, tratava-se de romper, porque a ordem estatal coronelística, após uma lua de mel com a modernização autoritária, entrara definitivamente em contradição com ela, transformando-se num impedimento à continuidade da industrialização.

Teixeira (1995) acredita que esta contradição se concentrou, no princípio dos anos 1980, na crise do padrão de financiamento do Estado, mercê do fato de que foi seu endividamento o principal “alavancador” da implantação da infraestrutura industrial e da própria indústria na década anterior.

Tratava-se, então, de retomar um padrão viável do financiamento estatal e de resolver o problema da constituição do mercado interno. O grupo do CIC expressará em suas ações uma aguda consciência da crise do capital expressa na Grande Crise de 1982,

adotando todas as medidas que dela se deduz, em especial a redefinição do papel do Estado, com a cabal redução de sua “face social”.

O modelo que se instala a partir da eleição de Tasso Jereissati foi sendo gestado desde os primeiros momentos da iniciativa do grupo que viria a intervir a partir do CIC de constituir um movimento que forjasse uma alternativa à falência do modelo político-administrativo coronelístico:

a) Proporcionar um novo tipo de desenvolvimento, recuperando a capacidade de financiamento do Estado comprometida pelo desordenado endividamento. No dizer de Beni Veras, tratava-se de recuperar a dimensão do lucro como indicador do investimento social do financiamento estatal. Diz ele que

com recursos públicos não vinculados a lucros e de difícil avaliação em termos de resultados sociais, torna-se fácil vencer o concurso da iniciativa privada que, quando falha, é facilmente penalizada pelo mercado (MARTIN apud BEZERRA, op. cit., p. 22).

Como vemos, trata-se de uma profissão de fé no mercado e de crítica do Estado empresário. Ao mesmo tempo, cobrava-se do União mais crédito subsidiado para o Nordeste. Preparava-se um modelo de acumulação amplamente baseado na modernização da produção e na redução do custo do trabalho, inclusive no que respeita à reprodução ampliada do capital, com a redução dos serviços públicos.

b) Reordenar administrativamente o aparelho de Estado no que dizia respeito ao que os empresários do CIC consideravam alto volume de funcionários públicos com baixa produtividade, má aplicação de recursos destinados a investimentos e ausência de um projeto econômico sintonizado com os anseios do empresariado mais ligado às novas alternativas de produção (automação, terceirização, novas técnicas de gerenciamento, etc.). Na linha de que a remodelação do aspecto produtivo do estado beneficiaria toda a sociedade, estabelecia-se então uma política abertamente voltada para o benefício econômico da classe empresarial.

c) Reduzir drasticamente os gastos do Estado, com o fim de sanear as contas públicas, inclusive através do corte nos investimentos sociais, mormente nos serviços públicos para cujo oferecimento houve redução ou estagnação das verbas disponíveis. A recuperação dos serviços públicos era vista como um passo seguinte do projeto.

d) Desmantelar a rede de clientes do Estado estruturada à época dos coronéis.

e) Incorporar a população e suas entidades representativas num esquema de

oferecimento de verbas públicas para projetos nas áreas mais empobrecidas. Esta prática visava transformar os movimentos reivindicatórios em instrumentos de colaboração com o Estado, através do gerenciamento das minguadas verbas, num processo de cooptação das lideranças e que prenunciava a política de “reforma” do Estado em termos subsidiaristas que se aplicaria a partir do segundo mandato de Jereissati, em 1995.

Combinava-se então, uma ação ampla de remodelamento do Estado, de transformação do aparato produtivo e da própria modalidade gerencial da produção, com um esforço político através da cooptação, eliminar a oposição no estado.

O cerne do projeto do CIC, “redução”¹²⁸ do Estado, política econômica voltada para os interesse do empresariado (identificados com o “interesse de toda a sociedade”), reerguimento do mercado de trabalho e do consumo se consubstanciava numa prática discriminatória cujo fim era a construção de um consenso o mais amplo possível e a eliminação de toda oposição.

É a partir dessas premissas que o mudancismo pensará a política educacional, consagrando categorias, entre elas a da descentralização e a da participação, que perdurariam, como gostam de falar os tucanos cearenses, num horizonte de uma geração. Como veremos, ainda que deslocadas na escala hierárquica, elas serão reencontradas nos anos de 2000.

No caso do Ceará, o horizonte era estabelecido pelo documento intitulado *O Nordeste no Horizonte de 15 Anos* (MEC, 1987) formulado por um coletivo de Secretários de Educação do Nordeste. Os textos educacionais centrais destes anos iniciais do mudancismo, *Plano Setorial de Educação* (CEARÁ, SEDUC, 1987a) e *Educação: Desafio e Mudança* (CEARÁ, SEDUC, 1987b), se articulavam com o documento regional referido.

Segundo HAGUETTE (1990, p. 32), em seu *A Luta pelo Ensino Básico - Uma Proposta Pedagógico-Administrativa*, constituiu-se um Comitê Político reunindo os Secretários nordestinos e o MEC que negociou com o Banco Mundial (BM) um aporte de US\$ 4.940 milhões a serem aplicados ao longo dos 15 anos. Esta era, por assim dizer, a base material da política proposta no documento. A partir daí, o MEC se retirou do processo de elaboração da política, assumindo uma posição mediadora das negociações.

O Plano já trazia uma abordagem fortemente focalista, atribuindo prioridade ao que se chamava na época ensino básico, o que se evidencia pela exclusividade dada ao então Primeiro Grau:

A estratégia para o projeto de educação, ao se deter na questão do Educação Básica, especificamente para os problemas voltados para o ensino de Primeiro Grau e seus elementos constitutivos, não descurou de analisar a repercussão deste grau de ensino nos demais graus (...) (CORREIA apud HAGUETTE, op.cit., p. 33, itálicos nossos).

Na verdade, diante da carência de recursos, das dificuldades em ter uma prioridade para a educação por parte do poder público, os Secretários optavam pela priorização de um grau de ensino, buscando dar um salto neste setor, sem empreender uma verdadeira luta pelos recursos humanos, materiais e financeiros que permitisse um plano verdadeiramente articulador dos diversos graus de ensino. A Educação Básica é entendida aqui, na prática, como o Primeiro Grau.

O financiamento do Banco Mundial, como aporte único para o plano e que, como deixa transparecer Haguette, termina por contornar a necessidade de investimento do Estado na educação, deixando sérias dúvidas sobre o provimento do setor.

Nestes parâmetros conjunturais, o documento estabelece os seguintes objetivos da política educacional: universalização da Educação Básica, valorização do educador e democratização da administração da educação.

Segundo Haguette, todavia:

Já no ano seguinte (1988), a referida política regional foi interrompida; primeiro, pela chamada “operação desmonte”¹²⁹ do Governo Federal e, em segundo lugar, por bruscas mudanças de rumo em vários Estados nordestinos, como por exemplo, no Ceará (Idem, pág. 33).

Entrava em cena a segunda geração de reformas, em sua forma pura e dura, o desmonte do aparelho de Estado no que diz respeito às políticas sociais. Tais políticas do Estado capitalista estavam premidas entre as demandas da sociedade civil e a ordem da banca internacional que exigia cortar gastos, honrar o pagamento da dívida externa,

¹²⁸ No sentido já explicitado conforme PERONI (Op. cit., p. 50-51) e GLUCKESTEIN (1994, p. 45).

¹²⁹ A “Operação Desmonte” se consistiu num projeto de desativação de vários órgãos governamentais, com cortes nas políticas sociais, levado a cabo durante o Governo Sarney.

tornar o Estado brasileiro e os Estados da Federação tomadores acreditados pelos investidores.

A situação aberta, na segunda metade dos anos de 1980, com a deterioração da situação econômica do país que provoca, entre outras coisas, a moratória técnica da dívida externa, decretada por José Sarney, e o naufrágio do Plano Cruzado, se manifestará logo no primeiro ano do Governo Jereissati.

Os professores, todavia, buscarão dar uma resposta à altura. O Governo de Tasso Jereissati enfrentou, desde seu primeiro ano, em 1987, uma enorme resistência do professorado. Tal resistência correspondia às medidas de ajuste que tomou, como o corte do piso salarial concedido pelo governo Gonzaga Mota, e com cuja manutenção Jereissati havia se comprometido em cata à categoria durante a campanha, o Decreto 18.596/1987, que cortava os contratos de complementação de carga-horária, reduzindo salários pela metade e deixando escolas inteiras sem professor, entre outras. Em particular esta última medida, tomada pela área econômica do governo, levou à demissão, de uma só vez, de toda a equipe dirigente da Secretaria de Educação, em meio a uma maciça greve dos professores, inclusive desdobrada em uma longa greve de fome de sindicalistas que comoveu a sociedade e até o então Arcebispo de Fortaleza, D. Aloísio Lorscheider. Seguida de mobilizações de grande monta nos anos seguintes, a greve de 1987 iniciou um ciclo de instabilidade na Secretaria que, em quatro anos, teve três titulares diferentes (Paulo Elpídio, Nildes Alencar e José Rosa Abreu) e a uma realização pífia ao fim do mandato do Governador (Cf. BEZERRA, 1996).

O *Plano Setorial de Educação*, adotado na efervescência de tais enfrentamentos, partia de marcos referenciais muito semelhantes ao do Plano de 15 Anos. Poder-se-ia, concentradamente, expor assim estes marcos, expostos no item 01 do documento *Educação: Desafio e Mudança* (CEARÁ, SEDUC, 1987b, item 1, Marco Referencial):

1. A educação é um bem social negado à maioria da população, parte da negação ao povo da vida democrática.

2. Tal negação exige que se assegure que todos tenham acesso à escola e de nela permanecer, permitindo que se obtenha o domínio da leitura, da escrita, dos cálculos matemáticos e das informações necessárias ao exercício da cidadania.

3. O resgate do papel da educação exige que:

- 1 A Escola encare como seu papel político central o de ensinar.

- 2 Neste sentido, que o aluno seja visto como o centro do processo educativo e que através do domínio do conhecimento possa se constituir em sujeito.
- 3 Os professores estejam qualificados para transformar a experiência vivida em elementos de aprendizagem.
- 4 A escola passe a ser, sem perder sua função precípua de lugar de aprendizagem, local de intercessão da vida da comunidade.
- 5 A comunidade se aproprie da escola.

4. A Secretaria passa, neste contexto a ser órgão coordenador da vida escolar, constituindo um trabalho coletivo de planejamento, execução e controle.

5. Para que estas tarefas se concretizem é necessário mudar o caráter autoritário da gestão da educação, substituindo as diretrizes de domínio puramente técnico por um sistema de planejamento participativo. Para usar uma formulação do próprio texto oficial: “Significa mudar o relacionamento entre as pessoas, passando de uma relação de exploração para uma relação de cooperação (Idem, ibidem, p. não numerada).

Nesse momento, nota-se ainda um amálgama entre uma reafirmação formal do papel histórico da escola, em particular a ênfase no “ensinar”, com a introdução de elementos que prenunciavam o cariz subsidiarista, calcado na participação, que marcaria a “reforma” educacional empreendida em 1995, como instrumento funcional da “reforma” do Estado. Assim, sublinha-se o lugar a ser ocupado pela comunidade escolar na gestão da escola, ficando a Secretaria com uma função coordenadora e de parceira da comunidade na administração, o que volta a ser mencionada na Introdução ao Plano Setorial de Educação, onde se fala em “parceria com a comunidade na gestão do funcionamento da escola, fiscalizando as ações e controlando os resultados”.

Quanto à descentralização, o novo governo avançava políticas que, já configuradas mundialmente, começavam apenas a se estabelecer no Brasil naquela época. É certo que Jereissati não conseguiu implementar a descentralização tal como anunciado, tendo chegado, no máximo, a transferir a gestão de obras para as DERES¹³⁰, só indo avançar neste sentido no seu segundo governo em 1995¹³¹, mas a inclusão deste

¹³⁰ Delegacias Regionais de Educação, antiga denominação dos atuais Centros Regionais de Desenvolvimento da Educação - CREDES.

¹³¹ Em 1995, o segundo Governo Jereissati fez aprovar uma lei de municipalização do ensino, como se verá adiante. Por outro lado, desde o início do Governo, consoante com esta orientação, se firmaram convênios de repasse de verbas para as prefeituras que lhes permitiam contratar professores a seu bel-prazer, sem qualificação, sem garantias trabalhista, sem vínculo com a prefeitura, às vezes envolvendo entidades fantasmas como fornecedores do serviço educacionais. Em 1990, o Secretário Rosa Abreu,

aspecto no plano educacional de governo desenhava o progressivo alinhamento do mudancismo com as diretrizes educacionais que hegemonizariam as políticas educacionais da década seguinte.

Estes conceitos seriam desdobrados nas políticas da década de 1990, mas, nesse momento, se quedariam ainda letra morta, particularmente porque, o governo declaradamente tinha como prioridade administrativa o fim de reduzir drasticamente os gastos do Estado, com vistas ao saneamento das contas públicas, inclusive através do corte nos investimentos sociais.

Ressalte-se, entretanto, que o apelo à democratização e participação na gestão buscava, nesse momento, abrir um canal de contato com as reivindicações populares nessa área, indicando, já aqui, o movimento de ressignificação dessas consignas, como observamos anteriormente.

Com efeito, a Constituição Estadual adotada em 1989, no espírito da Carta federal, adota, tanto no aspecto geral, como setorialmente na educação, a orientação subsidiarista, encarnada, como já discutimos, nas formas da gestão democrática e da participação social na gerência dos serviços de Estado. A participação, todavia, não aparece na Carta estadual como princípio, como ocorre na Constituição Federal, de forma que sequer é mencionada no Título I, Dos Princípios Fundamentais, capítulo das Disposições Gerais. Sempre se pode entender que a ausência decorre do já disposto na Carta Magna, mas o fato é que o legislador cearense não considerou útil alinhar a participação como princípio gestor.

Mesmo assim, já no título I, Dos Princípios Fundamentais, no Art. 4º, § 1º, tratando do fortalecimento dos municípios se apela à

participação comunitária de maior alcance no equacionamento dos problemas básicos, corrigindo as disparidades, *diminuindo os custos operativos nos empreendimentos governamentais (...)* (CEARÁ, 1996, p. 14, itálicos nossos).

Da mesma forma, no Título VIII, Capítulo II, Da Educação, o Art. 215, na alínea V, o texto constitucional reza que uma das diretrizes educacionais básicas será a:

gestão democrática da instituição escolar na forma da Lei, garantidos os princípios da participação de representantes da comunidade;(...) (Idem, ibidem, p. 110)

segundo depoimento ao autor, baixou uma portaria normatizando a municipalização, mas mesmo depois da Lei de 1995, convênios como os citados continuam existindo, sendo objeto de variadas denúncias, mormente após a implementação do FUNDEF.

Note-se, então que, de todo jeito, se construíra um horizonte legal e institucional compatível com as políticas corporativistas que dominaram o horizonte educacional a partir de 1995.

2.2 A “reinvenção” da administração pública cearense: desenvolvimento sustentável como novo avatar do corporativismo

Decorrido os quatro primeiros anos do mudancismo no Ceará, Jereissati, impedido pela legislação de então de se candidatar à reeleição, alça ao governo de Estado o prefeito de Fortaleza, Ciro Ferreira Gomes, um seguidor inteiramente devotado ao pensamento mudancista.

O período Ciro Gomes foi marcado por uma continuidade quase pura e simples do programa de Jereissati, ainda que, na educação, tenha buscado dar os passos que Jereissati não teve condições de dar em seu primeiro mandato. Recolhendo a experiência do primeiro governo mudancista, quando o movimento sindical, por meio de sua resistência, atuou como ponto de apoio para o movimento operário e popular, em geral, na resistência às medidas de desmonte das políticas sociais encaminhadas por Jereissati, Gomes adotou uma postura de negar qualquer interlocução ao movimento social.

Assim, enquanto buscava dar continuidade ao programa original do mudancismo, Gomes teve que enfrentar um efeito colateral contundente de sua postura autoritária, a resistência cabal dos professores às medidas educacionais que tentava implantar de forma autocrática.

Por isso, embora tenha conseguido deter a crise interna ao governo que inviabilizou qualquer resultado efetivo no setor educacional no governo Jereissati, Gomes teve de amargar a inviabilização de uma parte considerável das medidas que sua Secretária de Educação, professora Maria Luíza Chaves, tentou implantar. Enquanto programas como o de diferenciação das escolas estaduais em duas categorias, as regulares e as “de excelência” e o de aplicação de uma prova de conhecimentos, com vistas a medidas administrativas contra os “reprovados”, o chamado “provão, foram espetacularmente barrados pela mobilização sindical, outros, como a universalização do telensino para as séries finais do Ensino Fundamental, foram implantados com ampla reprovação social e resultados, a longo prazo, desastrosos para a aprendizagem dos alunos da rede estadual e dos 161 municípios aderentes a esta modalidade de ensino.

Nesse clima, o período Ciro Gomes foi pouco efetivo na área educacional, sendo lembrado hoje como uma época marcada por medidas sem planejamento e de efeitos catastróficos. Por isso mesmo, medidas subsidiaristas tiveram pouca ênfase, uma vez que a atmosfera de beligerância que acompanhou a aplicação do plano intitulado “*Escola Pública: a revolução de uma geração*” era pouco propício ao aliciamento e cooptação de setores significativos do professorado, dos estudantes e da comunidade.

Ainda assim, Ramos (2004, p. 97) anota que o documento “*Escola Pública: a revolução de uma geração*” contemplava as bases do que seria, no segundo governo Jereissati, a pedra de toque das medidas operadas:

- Transformação do processo de gerência da rede escolar, garantindo autonomia administrativa e o máximo de autonomia financeira a cada escola e instituindo mecanismos de avaliação dos resultados; (...)
- Adoção de formas avançadas de escolha de diretores (...)
- Criação de Conselhos ou Colegiados, assegurando a participação da comunidade nas decisões, controle, tomada de custos, gestão e fiscalização das atividades escolares (...) (CEARÁ apud RAMOS, op. cit., p. 97)

Contudo, pelas razões acima elencadas, este programa não chegou a ser implementado, de forma que esse período tem importância apenas relativa para entendermos o curso da “reforma” educacional de cariz subsidiarista que seria implantada a partir de 1995. De alguma maneira, o segundo governo Jereissati precisava, nesse particular, começar do zero.

É assim que no Ceará iniciar-se-á, a partir de 1995, um processo de adequação do sistema estadual de ensino às premissas da descentralização, da democratização e da participação na gestão educacional, isto é, uma adaptação à “reforma” gerencial que se operava em escala nacional.

Esse movimento é balizado pelo plano de governo do segundo período Jereissati, intitulado sintomaticamente *Plano de Desenvolvimento Sustentável: 1995-1998*, sinalizando o alinhamento do governo cearense, conforme veremos, com as novas construções ideológicas do capital, popularizadas entre as décadas de 1980 e 1990, sobretudo nos materiais produzidos pelas agências multilaterais. Como diz TAVARES (2001, p. 140):

O uso de vocábulo ligado à questão ecológica bem denota a afinação do grupo dos empresários cearenses, no comando do Estado, com as discussões mais recentes a nível mundial acerca

dos problemas das políticas desenvolvimentistas, que degradam o ambiente, impossibilitando a continuidade da vida.

De fato, a ideia de desenvolvimento sustentável emerge, justamente nesse momento, como a nova versão das antigas categorias organicistas e corporativistas que sempre buscaram o “santo graal” da unidade de toda a sociedade. Agora, o cálice sagrado da organicidade social seria a natureza que, na qualidade de esfera irreduzível da vida humana, seria o ponto finalmente encontrado de intersecção dos interesses de todos, independentemente de classe social e, portanto, acima da luta de classes.

Vale a pena, considerando a importância dessa construção ideológica que açambarcou, não só o discurso da burguesia imperialista, mas também a prédica da maioria das organizações de esquerda, realizarmos uma rápida digressão sobre seu significado, para, logo após, retornamos ao *Plano de Desenvolvimento Sustentável* cearense e às suas repercussões na política educacional.

Nesses últimos vinte anos, é praticamente impossível não nos depararmos com o termo “desenvolvimento sustentável” na literatura advinda de fontes as mais diversas no espectro político. Desde os planos de governo do PSDB cearense até as plataformas dos que se pretendem situados à extrema esquerda, todos se reivindicam da sustentabilidade, acusando uns aos outros de não estarem comprometidos verdadeiramente com a ela¹³².

A noção de desenvolvimento sustentável tem origem na conversão da ecologia, disciplina integrante das ciências da natureza, em ecologismo, ideologia que, manipulando categorias da ecologia, passa a justificar a ordem estabelecida na sociedade de classes¹³³. Passa-se aqui algo semelhante tanto à degeneração da economia em economia política, criticada por Marx, especialmente, em *O Capital*, como à utilização das descobertas evolucionista de Darwin quanto ao mundo natural para

¹³² De fato, há muito o Partido dos Trabalhadores inscreveu em seus documentos congressuais a tese do desenvolvimento sustentável, bem como os movimentos ecologistas, em especial aqueles articulado em torno das ONGs. Mas é também verdade que os que se colocam à esquerda do PT no espectro político, mas que também se relacionam umbilicalmente com as ONGs, são igualmente tributários da tese da sustentabilidade, agora sob a forma do dito ecosocialismo. No momento em que concluímos o presente trabalho, a candidata a governadora do Ceará pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), surgido de uma ruptura do PT, Soraya Tupinambá, se apresenta às eleições se reclamando de “alternativas de economia, agricultura, turismo de base cultural e ecológica”, defendendo “uma revolução nos valores, nas práticas e nas políticas” (Panfleto do PSOL, agosto de 2010).

¹³³ A ecologia é uma disciplina das ciências naturais fundada por Ernst Haeckel na segunda metade do século XIX, consagrada ao estudo do metabolismo estabelecido entre homem e natureza por intermédio da ação daquele sobre esta, mas que se manteve relativamente desconhecida até a década de 1970 do século passado, quando veio à luz nos grandes meios de comunicação já mutada em ecologismo (CISE, 2008, p. 23 e 24).

justificar as desigualdades e a exploração na sociedade, originando o injustamente denominado darwinismo social. Nesse sentido, o ecologismo poderia ser referido como uma ecologia política, em alusão à caracterização que Marx fazia da degeneração da ciência econômica em ideologia.

A primeira manifestação do “desenvolvimento sustentável” remonta à publicação do chamado Relatório Brundtland, gestado na Comissão Mundial de Meio-ambiente da ONU, em 1987, presidida pela diplomata norueguesa Harlem Brundtland. Esse Relatório inaugurou todo um ciclo de iniciativas da ONU no campo do ecologismo ao longo dos últimos anos.

A base essencial do Relatório Brundtland é, primeiro, a ideia de que “nós só temos um planeta”, quer dizer, que esse planeta é um “bem comum”, pertencente indistintamente a burgueses e proletários. Segundo, que esse “bem comum” tem recursos limitados cujo esgotamento é resultado igualmente da ação de todos, indistintamente. A partir daí, o Relatório conclui¹³⁴ que todos estão chamados a usar parcimoniosamente os bens naturais, a economizar na mesma medida, sejamos assalariados, com um padrão de consumo limitado pelos proventos, sejamos capitães de indústria, consumidores exaustivos de bens naturais. A isso o Relatório chama de equidade.

Assim, a sustentabilidade corresponderia a uma renúncia ao consumo “exagerado” e, portanto, à elevação da produção. Isso num contexto em que a produtividade sempre crescente não provoca uma elevação da produção aos níveis das necessidades sociais, posto que limitada pela lógica de conversão da mais-valia em lucro. Quer dizer, o Relatório Brundtland surge como uma justificativa ética da liquidação da produção, ou, o que é o mesmo, da conversão da produção em especulação.

É preciso particularmente deter as aspirações de consumo da classe operária, em especial ali onde exista mais tradição de organização dos trabalhadores e onde o anseio por consumir possa se converter em luta salarial, isto é, no combate para reduzir a margem de mais-valia do capitalista. O paroxismo desta vertente surge com o movimento dos chamados decrescentistas, que pregam a “redução do consumo

¹³⁴ É forçoso anotar que, para não sermos exaustivos nessa digressão, temos que passar por alto sobre o texto completo do Relatório Brundtland.

material” em prol de uma nova geração dos que “trabalham menos, ganham menos e são felizes” (CISE, 2008, p. 29). Como observa Cise (Op. cit., p. 29):

Os trabalhadores e suas organizações, que lutam para elevar seu poder de compra, não passariam de “palermas” que acreditam no crescimento e que, ainda mais, esgotam o planeta.¹³⁵

Uma outra consequência é o surgimento do recente movimento dos que propõem a substituição do índice de Produto Interno Bruto – PIB pelo de Felicidade Interna Bruta – FIB, “índice”, segundo o qual, alguns famélicos países africanos gozariam de maior felicidade do que os países industrializados.

Mas, à parte essas manifestações risíveis, mas portadoras de uma mensagem bastante reacionária, o desenvolvimento sustentável, segundo o Relatório Brundtland, estaria assentado no deslocamento do planejamento nacional para o regional, privilegiando as “soluções locais”, por intermédio do uso de meios “menos caros”.

Temos aqui, com clareza o desenvolvimento sustentável como novo avatar do Princípio da Subsidiariedade e do corporativismo. Se não, repassemos. Surge uma instância do “bem comum” que, ao contrário de Deus, sempre dependente da crença ou não dos sujeitos envolvidos, é incontestável, a natureza, na qual todos vivemos igualmente, sejamos burgueses ou proletários. Trata-se, portanto, de uma esfera subsidiária à vida de todos, indiferentemente das classes sociais. Como diz a Encíclica *Popularum Progressio* (Apud CISE, op. cit., p. 30-31), editada no mesmo momento do Relatório Brundtland: “É preciso ter em conta a natureza de cada ser e as ligações mútuas entre todos, num sistema ordenado, o qual é exatamente o cosmos”.

Este sistema cósmico se encontra ameaçado pelo esgotamento, não por causa da destruição sistemática das forças produtivas pelo sistema capitalista em crise, mas pelos mal modos de uso dos recursos naturais. Todos, na “natureza de cada ser”, mas integrados igualmente no “cosmos”, estão chamados a um esforço comum para preservar o planeta “de todos”. Não por acaso, o subtítulo do Relatório Brundtland é “nossa herança comum”.

As formas propostas para tal empreendimento é a busca de soluções locais, quer dizer, nada de assegurar direitos sociais em bases nacionais, mas a descentralização,

¹³⁵ Cise (op. cit., p. 29) anota secundariamente, mas não resistimos em registrar aqui, que o jornal *Le Monde* publicou, em 30 de maio de 2007, a carta de uma decrescentista chamada Helena em que ela afirma que “praticar o decrescimento traz uma riqueza incrível, porque, quando você consome menos, trabalha mais seu imaginário”.

para buscar, nos termos do Relatório, “tecnologias menos caras”, ou seja, a redução de custos para o que é imprescindível a participação social em nível local. Eis nesse esboço, reconhecemos, esquemático, as mesmas bases da “reforma” do Estado dos anos de 1990, na forma do avatar ecologista, ou do desenvolvimento sustentável.

Mais recentemente, a Agenda 21 brasileira, que adapta à realidade nacional as noções do Relatório Brundtland, e que, assumida pelo Ministério do Meio-Ambiente do Governo Lula da Silva, assume ares de política de Estado, resume bem a confluência entre ecologismo e reordenamento subsidiarista do aparelho de Estado:

A longa crise do Estado em países onde o setor público foi o grande propulsor do desenvolvimento gerou um vácuo político que só poderá ser preenchido com o fortalecimento e a capacitação da sociedade civil para *dividir responsabilidades e conduzir ações sociais de interesse público*. Esse fenômeno mundial representa um esforço de “delegar poder” (*empowerment*) aos atores sociais relevantes na nova sociedade e, de fato, uma forma concreta de acumulação de capital social diante das novas exigências da sociedade e da política do século XXI (AGENDA 21 BRASILEIRA, 2004, p. 86-87, *itálicos nossos*).

Essa digressão, embora possa parecer deslocada, é essencial para compreender a lógica do plano governamental proposta por Jereissati em seu segundo governo e como ele se traduziu na política educacional, tal como se encontra nas Mensagens Governamentais a que tivemos acesso. Mais que isso, como essas noções aparecem como denominador comum da política educacional que se desenvolveu ao longo dos anos de 1995 a 2006.

Com efeito, o plano de governo do segundo período Jereissati está transversalmente atravessado pela noção de sustentabilidade em todas as suas dimensões. Assim, no pronunciamento que abre a Mensagem Governamental à Assembleia Legislativa de 1996, prestando contas de 1995, a primeira desse segundo ciclo Jereissati¹³⁶, depois de assinalar, ao adotar a noção de desenvolvimento sustentável, que foi “dado um grande passo na busca do aprimoramento das relações Governo-Sociedade” (CEARÁ; IPLANCE, 1996, p. i), o Governador anuncia os princípios de seu plano de governo:

(...) **Sustentabilidade**, que envolve as dimensões geo-ambiental, econômico-social, científico-tecnológica e político-educacional, além do compromisso com a durabilidade do desenvolvimento e a permanência das políticas públicas; **visão de longo prazo**, que

¹³⁶ Visto que a mensagem de 1995 dava conta do último ano do Governo Ciro Gomes.

expressa o engajamento do Governo em um projeto de transformação para uma geração; **parceria e participação**, representando o mecanismo indispensável para realizar ações através da soma de forças e idéias capazes de pôr em prática os compromissos assumidos; **descentralização**, instrumento essencial para potencializar a ação do Governo e motivar os municípios e comunidades no processo de prestação de serviços e, por fim, **qualidade**, traduzindo a melhoria nos serviços públicos em todas as suas instâncias (...) (Idem, ibidem, p. i-ii, negritos no original.).

A citação é longa mas necessária, na medida em que reflete e resume o *Plano de Desenvolvimento Sustentável*, base, como pretendemos mostrar, não apenas deste governo, mas de todo um ciclo que se estende aos anos 2000. De fato, no *Plano*, são estes princípios que foram anunciados. Seguindo o raciocínio de que a noção de sustentabilidade é a noção-mãe, pensamos que os demais a desdobram e explicam.

Dessa forma, a sustentabilidade se define pela durabilidade do processo e, portanto, pela manutenção do projeto político mudancista, daí a insistência em dar-lhe o horizonte de uma geração; pela parilha parceria/participação, que surge expressando, ao mesmo tempo, complementaridade e sinonímia, que indica o deslocamento das funções de Estado para a sociedade civil, incluindo, não só a captura das organizações populares e sindicais para a cogestão das políticas estatais, mas também a privatização, na medida em que a cogestão se dá no plano descentralizado, posto que visa a “envolver a comunidade na prestação do serviço”, e a qualidade, indicando o uso das técnicas de controle do produto por meio da avaliação externa, de forma a definir critérios de financiamento numa base de premiação-punição.

O *Plano de Desenvolvimento Sustentável: 1995-1998* é mais explícito quanto a esses objetivos diretamente inspirados no Relatório Brundtland. A descentralização está, no citado documento, explicitamente relacionada, tanto com a desresponsabilização da esfera do Estado para com os direitos sociais, ao mencionar a ideia de “exigir das prefeituras contrapartida e/ou parcerias para complementar o financiamento dos programas e ações do Governo nos municípios (CEARÁ, 1995a, p. 117), como com adoção de um programa de privatização dos ativos públicos, quando menciona a venda das empresas estatais para “maximizar o ingresso de recursos adicionais, que promovam o aproveitamento das potencialidades econômicas e/ou contribuam para a redução das desigualdades sociais do Estado” (Idem, ibidem, p. 121). Essa medida, como observa Tavares (Op. cit., p. 143) é vendida como “quebra do monopólio na prestação de serviços”.

Tal ideia privatizante, aliás, é generalizada no *Plano* para o conjunto do serviço público, ao se introduzir a noção, forte na “reforma” do aparelho do Estado que Bresser Pereira apresentava na mesma época, de “competição administrada”, onde, concedida autonomia financeira-administrativa, seja ao ente municipal, seja à unidade de ponta do aparelho de Estado (a escola, por exemplo), os mesmos seriam estimulados a lançar mão desta autonomia para responder de forma mais proativa possível aos resultados esperados, previstos no planejamento estatal. Tal “competição administrada”, não só poderia ser travada utilizando instrumentos de mercado, como convênios, parcerias e acordos com a comunidade e com a esfera empresarial, como poderia eventualmente se estender a uma concorrência direta no mercado entre a unidade de serviço público e as instituições privadas atuantes no mesmo setor.

Sobre isso, Tavares (Op. cit., p. 144) observa que tal prática “causa assombro, tendo em vista que a condução das políticas governamentais exige integração e cooperação entre os diversos setores do Estado”.

Nessa toada, a descentralização não pode estar desassociada da participação. Por vários motivos, mas a razão fundamental é que, se o processo descentralizador se orienta, em última análise, para o mercado, ainda que pela mediação da descentralização para a unidade de ponta do Estado ou para a esfera administrativa inferior (no caso, a esfera municipal), é necessário, por razões técnicas, mas fundamentalmente por motivos políticos, deslocar a gestão, inclusive do ponto de vista jurídico para a responsabilidade total ou parcial da comunidade.

Tendo em vista que o gestor puramente estatal está preso, de um lado, à noção de um planejamento de conjunto e, de outro, à legislação própria do serviço público, é preciso, pela autonomização dos entes, constituir uma gestão legalmente apta a operar no mercado, ao largo das normas que regem a administração pública. É necessário, pelo menos para o exercício de parte das funções administrativas, constituir uma gestão com personalidade jurídica privada.

Assim, a participação corresponde complementarmente a dois imperativos, o primeiro, o de constituir um Estado integral, em que todos, dentro de suas competências, sejam parte dele integrante; o segundo, de viabilizar a “competição administrada”, promovendo a diversificação no financiamento e, por essa via, a desresponsabilização do Estado como privatização parcial dos serviços.

Do ponto de vista que aqui desenvolvemos, essas duas pernas do processo confluem para constituir um bloco conceitual único, a da participação como categoria essencial do Estado subsidiarista corporativista, exigido pelos imperativos da crise do capital.

Esta perspectiva reaparecerá regularmente nos documentos do ciclo de governos assentados sobre as teses do *Plano de Desenvolvimento Sustentável: 1995-1998*. Por essa razão, o problema da participação ocupará boa parte das fundamentações deste *Plano*: “(...) o apoio engajado das lideranças e da comunidade, que, com sua participação (...) ajudarão o governo a realizar mudanças” (Ceará, 1995a, p. IV); a referência a “canais efetivos de participação da sociedade como elemento instrumental e que *permeia toda ação do Governo*” (Idem, ibidem, p. 40, destaque nosso), ou a ideia de que a participação tem a função de “potencializar a ação do Governo e de obter respaldo e o compromisso das sociedade com a continuidade das ações” (Idem, ibidem, p. 104).

Mas a ideia de participação e parceria, como complementaridade ou como sinonímia, se explicita, como parte de um mesmo conceito, como assinalamos acima, na extensão de seus efeitos em termos de relação com a iniciativa privada. O *Plano* considera estratégico a parceria com o setor privado (Idem, ibidem, p. 21), em que se inclui a privatização dos ativos públicos (Idem, ibidem, p. 122), além de medidas de isenção fiscal como eixo de uma política de “atração de investimentos”, e de uma ação voltada para estimular o agronegócio de cariz exportador no qual, além da renúncia fiscal, se introduzirá a gestão descentralizada e compartilhada entre do Estado, o empresariado e o campesinato convertido em assalariados rurais.¹³⁷

Na visão de Tavares:

A parceria, assim, garantiu infinitas vantagens ao setor privado pelo Governo do Estado, tornando-o, na linguagem econômica, sócio majoritário, cabendo à população o papel de sócia minoritária, prestigiada com a tarefa de “conselheira”. (TAVARES, op. cit., p. 148).

Nessa lógica, a *Mensagem à Assembleia Legislativa* de 1996 registra a implementação de um modelo de “desenvolvimento institucional” (o termo é da *Mensagem*) que, no que possa ter de truque de *marketing*, exhibe uma orientação claramente subsidiarista e corporativista, no espírito do *Relatório Brundtland*. Neste

sentido, do ponto de vista da presente análise, a institucionalidade proposta, não importa se cumpriu, à época, mais um papel propagandístico do que efetivo, revela uma concepção regressiva de um Estado integralista, destinado a aferrar, “na forma da lei”, as instituições expressivas da luta de classes numa totalidade estatal corporativista.

A expressão desse movimento regressivo do ponto de vista da democracia política foi a instalação ao longo do ano de 1995

do novo modelo de gestão participativa com o funcionamento dos Conselhos de Participação da Sociedade, Conselhos Regionais de Desenvolvimento Sustentável, Conselhos Comunitários e Grupos de Trabalho Institucionais (GTIs) [permitindo] o envolvimento da sociedade nas diversas formas e instâncias de participação (...) (CEARÁ, 1996a, p. iii-iv).

O fundo da questão aparece alguns parágrafos a frente nesse mesmo documento, quando o Governador, ainda na apresentação da *Mensagem*, indica o que nos parece o fundo do problema, ou seja, a razão da necessidade de associar a sociedade civil à gestão do Estado, não importando, como insistimos, se esse movimento resultou em um partilhamento gestor efetivo ou se se prestou a associar ideologicamente a sociedade civil à defesa dos objetivos mudancistas. Eis que a *Mensagem* registra que o discurso participacionista se assenta na necessidade do ajuste fiscal, da contenção orçamentária, em última análise, na necessidade de integrar os setores organizados da população à redução dos custos estatais, isto é, ao contingenciamento das verbas para os serviços públicos. Nessa direção, Jereissati enfatiza na apresentação da *Mensagem* de 1996 que o ano de 1995 assistiu, no plano das finanças públicas, a

dificuldades relacionadas ao ajuste da execução orçamentária ao contexto da estabilização da inflação¹³⁸ [que] exigiram um grande esforço de *contenção fiscal*, a fim de *administrar a rigidez das despesas de pessoal* e garantir a realização dos investimentos essenciais e inadiáveis (Idem, *ibidem*, p. iv, *itálicos nossos*).

A passagem acima explicita a necessidade de conter os gastos e, de um ponto de vista mais estrutural, enfrentar o regime jurídico único dos servidores, quer dizer, introduzir uma “flexibilização” dos direitos vistos como rígidos para os fins de ajuste de gastos anunciados. Ainda na apresentação da *Mensagem* de 1996, Jereissati registra o que será a tônica do período que estudamos, uma contração intermitente da economia

¹³⁷ Cf. Carvalho (2006).

¹³⁸ Refere-se à adoção do Plano Real pelo Governo Cardoso.

capitalista no plano mundial e na esfera nacional, sempre o chão da exigência do contínuo “ajustamento” do Estado e, por isso mesmo, da integração corporativista da sociedade civil às suas razões.

Por isso, essa integração, cuja forma privilegiada é a participação na gestão democrática de parcelas do aparelho de Estado, não pode emergir senão acompanhada da introdução das modalidades administrativas gerenciais, como a Gerência de Qualidade Total (GQT) ou, como se verá adiante, do modelo de Gestão por Resultados (GPR). Como observa Ramos (2005, p. 99):

Enfim, este discurso de *gerenciamento mais democrático* explicita claramente a tentativa de comunhão dos ideais de qualidade total, e, entre eles, de racionalidade administrativa, com democracia (...) atendendo à máxima *fazer mais com menos: este é o lema* (Ceará: Discurso de Posse: 1995, 5) (Itálicos no original).

Ainda debruçada sobre o discurso de posse de Jereissati, esta autora assinala um aspecto fundamental da matriz do desenvolvimento sustentável, também um dos pilares da “reforma” do Estado de Bresser Pereira, a ideia do Estado coordenador, no lugar da noção do Estado provedor e/ou assegurado de direitos:

O governo deve ser, não o gestor soberano, mas o grande animador e estimulador do desenvolvimento do Ceará, com a participação dos demais níveis de governo, do setor privado, da sociedade civil organizada e das comunidades (Ceará: 1995, 06) (Apud RAMOS, op. cit., p. 100).

Esta identidade entre o programa de “desenvolvimento institucional” desenvolvido na segunda Administração Jereissati e os ventos da “reforma” do Estado é atestado por Albuquerque (S/d, p. 7):

A função de “indutor do desenvolvimento” atribuída à ação governamental, no período 1995/2002, foi desenvolvida em sintonia com as diretrizes do *Projeto Áridas Nordeste: uma estratégia de desenvolvimento sustentável* (BRASIL, 1995b) e do *Projeto Áridas – Ceará 2020* (CEARÁ, 1995b).

Os planos de governo e as mensagens anuais à Assembleia Legislativa, no período mudancista passam, então a dar um lugar privilegiado ao chamado “desenvolvimento institucional”, visto que os programas nessa área passam a expressar um processo longo, este sim de alcance de uma geração, de alteração fundamental da estrutura estatal, de forma a passar de uma concepção liberal clássica de Estado (ainda

que, no caso do capitalismo atrasado brasileiro, numa versão bastarda) para uma visão de Estado integralista, assentado na organicidade social, numa versão contemporânea participativa, e avessa, portanto, às liberdades democráticas.

Os documentos centrais de governo passarão, doravante, a dedicar sempre sua seção inicial às medidas e programas destinados a “reformular” o aparelho de Estado, registrando investimentos materiais, financeiros e humanos alocados para essa tarefa.

Trata-se de uma missão que o Governo mesmo vê como monumental e, como tal, é apresentada com pompa e circunstância. Na *Mensagem* de 1996, por exemplo, o ajuste no aparelho estatal é referido nos termos seguintes:

Para o aperfeiçoamento da administração pública, necessário se faz promover a análise da administração como um todo, bem como de cada instituição, *visando a sua reinvenção em torno dos princípios de gestão participativa* (Ceará, 1996, p. 3, itálicos nossos).

Dessa curta citação se depreende todo um programa. Ajustar a administração aos novos parâmetros instaurados pelo ajuste econômico, vale dizer, pelas necessidades do capital, é descrito como uma *reinvenção* da administração pública, o que denota uma pretensão de estabelecer uma nova racionalidade instituída sobre novas bases e não só corrigir, aperfeiçoar aspectos parciais do aparelho estatal. Daí, se enfatizar a visão de conjunto e de longo prazo (promover a análise da administração como um todo). E, mais importante, logo de cara, a Mensagem explicita qual o fundamento da administração reinventada: “os princípios de gestão participativa”.

Logo a seguir, dois parágrafos adiante (Idem, *ibidem*, p. 3), o documento sob análise volta a mencionar o “estímulo à participação da comunidade”, ao fazer ver a dinâmica dessa administração reinventada em bases participativas, o imperativo de “adotar medidas de incentivo à competição entre os órgãos públicos e a quebra do monopólio na prestação de serviços”.

O sentido dessa passagem é vasto. Chama primeiro à atenção como a nova administração Jereissati emparelha os objetivos de privatização da “prestação de serviços” e, em função deles, a meta de estimular a participação, uma vez que, na visão da *Mensagem*, tal participação se liga à fiscalização do desempenho dos órgãos e servidores colocados, doravante, em situação de competição entre eles. Mas, se olharmos para o parágrafo mencionado no seu conjunto, veremos facilmente que um tal acompanhamento tem o fim de “fiscalizar”, ou seja referendar a “quebra do monopólio

na prestação de serviços”, que abrange desde a competição administrada entre esferas administrativas, órgãos e servidores, até a quebra do monopólio na produção e distribuição de energia elétrica, dos serviços bancários, isto é, as privatizações diretas do patrimônio público.

Nesse sentido, em 1995, registra a *Mensagem*, o Governo, por meio da Secretaria de Administração (SEAD) encarou suas ações sob o prisma de que os servidores seriam “os principais responsáveis pelo êxito do projeto de continuidade das mudanças” (Idem, ibidem, p. 3), ou seja, uma linha de deslocamento de responsabilização para a ponta, numa dinâmica eixada na ideia do Estado coordenador.

Com efeito, a SEAD se empenhou, a par de buscar “redimensionar” o quadro de servidores e exercer o “Monitoramento da Folha de Pagamento”, tendo em vista o perigoso “Crescimento Vegetativo da ordem de 3,0% a.m.” (Idem, ibidem, p. 3), capacitar e estimular nos órgãos e funcionários “no sentido de conduzir compartilhadamente a gestão” e para colocar a administração em sintonia com

o Ministério da Administração e da Reforma do Estado (MARE) e de acordo com a necessidade de adequar a máquina administrativa estadual às exigências do desenvolvimento socioeconômico (...) (Idem, ibidem, p. 3-4)

Nessa mesma direção, no ano de 1995, como registra a *Mensagem* em tela, o Estado capacitou seus servidores para *novos modelos de administração pública, em especial o Contrato de Gestão* (Idem, ibidem, p. 4).

É assim que a *Mensagem* de 1996 registra, no item relativo ao Planejamento das ações do governo, a incorporação dos novos entes da gestão participativa, os Conselhos de Participação da Sociedade (CPSs), Conselhos Regionais de Desenvolvimento Sustentável (CRDSs), Conselhos Municipais de Desenvolvimento Sustentável (CMDSSs), Conselhos Comunitários e Grupos de Trabalho Institucionais (GTIs).

De forma geral, a ação desses órgãos confluíram para o intento central da segunda administração Jereissati eixada na “reinvenção” da administração pública, a emergência do Estado coordenador, ou indutor, a saber, a descentralização que, nesse momento, se reveste sobretudo da forma da municipalização (Idem, ibidem, p. 8-9). É assim que CRDSs se concentraram, conforme a *Mensagem*, nos processos de descentralização para os municípios e comunidades, os CPSs serviram de fóruns de “controle das ações do Estado e de aconselhamento do Governador”, os CRDSs

incorporaram proposta ao Plano Plurianual 1996-1999, enviado pelo Governo à Assembleia Legislativa.

Prenunciava-se, dessa forma, um giro na administração do aparelho de Estado, no Ceará, em termos subsidiaristas e corporativistas cuja expressão era a o “*modelo de gestão participativa*”. Tal giro seria levado a cabo de forma particularmente sistemática no setor educacional, num processo que dada a durabilidade e sistematicidade, pode ser visto como uma “reforma” educacional integrante da “reinvenção” da administração anunciada.

2.3 A “reforma” educacional cearense, I Ato: “todos pela educação” ou “tudo pela descentralização”?

Derivada das idéias firmadas no *Plano de Desenvolvimento Sustentável: 1995-1998*, o projeto educacional do mudancismo nessa altura estava expresso numa tríade: todos pela educação, educação de qualidade e educação para todos. Dessa tríade que decompunha os momentos da política educacional proposta, se chegava à síntese do desenvolvimento sustentável adaptada à política educacional: “todos por uma educação de qualidade para todos. Esse será o tema orientador da política educacional desenvolvida nos anos em exame (1995-2006), cuja ênfase, todavia, vai variar conforme os diferentes atos em que se desenvolveria esse drama, o I Ato, entre 1995 e 1998, de tons épicos, como convém à empreitadas fundadoras, ou “reinventoras”, nesse caso; o II ato, de 1998 a 2002, onde um certo tom de drama escapa pelas linhas das *Mensagens* e um III Ato, de conotação trágica e melancólica, entre 2002 e 2006.

As *Mensagens* relativas aos anos do I Ato, mesmo na linguagem própria do Poder, dão conta do fundo em que se propunha a passagem a uma institucionalidade fundada na gestão participativa ou democrática. A *Mensagem* de 1996 já mencionava o lugar central da contenção fiscal (CEARÁ, 1996a, p. iv). A *Mensagem* de 1997, retoma a ideia do ajuste fiscal como denominador comum dos governos que se sucederam desde 1987: “o ponto de partida para as mudanças ocorreu no nosso primeiro Governo (1987-1991) com o programa de ajuste fiscal que realizamos”, que teria resolvido o “problema crônico do déficit público”(CEARÁ, 1997, *Pronunciamento*).

No capítulo da *Mensagem* de 1997 dedicado à “Evolução Econômico e Social do Estado do Ceará”, o Governador registra o crescimento do PIB do Estado cuja participação no PIB nacional passara em dez anos de 1,9% a 2,4%, relacionando o

crescimento ao “grande esforço que vem sendo despendido pelo Estado para atrair novas indústrias”, sem explicitar que esse “grande esforço” responde pelo nome de renúncia fiscal, no quadro da guerra fiscal generalizada no país na década de 1990, e à perversa flexibilização de direitos trabalhistas, por meio de contratação através de “cooperativas de mão-de-obra”, que tornou os custos com trabalho no Ceará um dos mais atraentes do país para as empresas. Assim, se pode observar que, ao lado do fato do PIB cearense crescer em relação a um PIB nacional que estagnara, o “crescimento” alegado não tinha contrapartida num reforço econômico do Estado pois se baseava num tipo de industrialização anti-social avessa aos impostos e aos direitos dos trabalhadores.

Nesse sentido, a *Mensagem* de 1998 (CEARÁ, 1998, *Pronunciamento*, itálicos nossos) indica dois dos elementos que embasam nossa análise, a de que a base da “reforma” educacional cearense é o ajuste fiscal e a de que a “reforma” do aparelho de Estado é um processo contínuo pois, segundo o Governador, os alegados avanços seriam fruto de “um *esforço continuado* no sentido da reforma do Estado e do seu **absoluto** ajuste fiscal”. Mais uma vez, o Governador menciona o avanço relativo do PIB cearense em relação ao PIB brasileiro sem dizer que, neste momento, segunda metade da década de 1990, o PIB nacional vive uma curva descendente, atingindo nos anos pós-Plano Real uma média estagnada em 2,5% de crescimento anual (HOLANDA, 2006, p. 22).

De novo, o carro-chefe da prosperidade cearense é a atração de novas indústrias cujas vantagens para os investidores o Governador descreve eufemisticamente como sendo resultado do “equilíbrio fiscal, ambiental, regras estáveis, *oferta de infraestrutura e mão-de-obra habilidosa*” (CEARÁ, 1998, *Pronunciamento*, itálicos nossos). Com linguagem doce, Jereissati se referia à concessão de terrenos e até de máquinas, à “estabilidade” da não cobrança de impostos e ao trabalho a baixo custo, descrito como “habilidoso”.

Do ponto de vista econômico o período será marcado pela recessão mundial que açambarcou todas as praças em 1998, empurrando os governos a novos cortes na área social e, assim, obrigando paralelamente a uma nova ofensiva na governança de forma a integrar a sociedade civil nas medidas amargas que deveriam ser tomadas. No Brasil, Cardoso baixou “um pacote de 51 medidas, que pretende gerar um ganho fiscal de R\$ 20 bilhões” (Idem, *ibidem*, p. não numerada), diz Jereissati no capítulo *Panorama*

Econômico de 1997. “Ganho fiscal”, estranha maneira de apresentar um corte de verbas de R\$ 20 bilhões para o serviço público.

Tal é o bastidor, cujos traços podemos enxergar na letra das próprias *Mensagens*, ainda que com certo esforço de ler através dos eufemismos e omissões, em que podemos examinar a “reinvenção” gerencial do I Ato.

O exame das *Mensagens* enviadas durante o I Ato, mostra que, na verdade, a ideia de “todos pela educação” traduzia em termos práticos a divisa fundamental da “reforma” do Estado bresseriana e da “reinvenção” pretendida por Jereissati, a saber a desresponsabilização do ente estatal, empurrando o serviços público de educação para as fronteiras do aparelho de Estado. É assim que o eixo da política educacional é, conforme a *Mensagem* de 1996, a oferta de educação a jovens e adolescentes por meio do fortalecimento de “parcerias com os Municípios, Sociedade Civil Organizada, Entidades Governamentais e Não-Governamentais” (Idem, *ibidem*, p. 27).

Ramos recolhe do documento, editado *Gestão Escolar* pela Secretaria de Educação Básica (SEDUC) em 1996, uma passagem que completa e confirma essa assertiva. Ao tratar das atribuições da própria Secretaria, se diz:

Sua principal função é coordenar o sistema de cooperação técnica e financeira, integrando os três níveis – federal, estadual e municipal, especialmente no que se refere à definição das políticas educacionais e à avaliação institucional da escola, divulgando experiências bem sucedidas de gestão escolar e do sucesso dos alunos e professores (CEARÁ, 1996 apud RAMOS, 2005, p. 104).

Se fizemos a correta articulação entre o eixo da política educacional que recolhemos da *Mensagem* de 1996 e a passagem pinçada por Ramos, é lícito afirmar que a tarefa precípua da SEDUC, no quadro de uma administração “reinventada” como Estado coordenador, ou indutor, não reside mais em, ela mesma, implementar um programa educacional, mas o de desempenhar um papel eminentemente articulador no plano da gestão, entendida como administração do cotidiano. Daí, o destaque para as funções de avaliadora que o órgão passa a ter e de divulgador das experiências gestionárias “bem sucedidas”. Essas experiências “exitosas” se expressavam tanto na descentralização para o município quanto na descentralização para a unidade escolar, como veremos.

É assim que no Ceará iniciar-se-á, a partir de 1995, um processo de adequação do sistema estadual de ensino às premissas da descentralização, da democratização e da participação na gestão educacional.

A Secretaria de Educação Básica (SEDUC), ela mesma, deveria passar por uma reestruturação que lhe modificasse a feição, adequando-a à função coordenadora ou indutora. Esta reforma gerencial resulta no enxugamento da estrutura organizacional e hierárquica¹³⁹, na fragmentação do planejamento, no estímulo à disputa pelo poder e na desvalorização do planejamento como ação basilar do órgão (ALBUQUERQUE, 2005).

A Secretaria de Educação passa a tomar iniciativas que favoreciam a transferência de responsabilidade pelos processos pedagógicos, administrativos e financeiros para o âmbito do município e da escola. Como diz Albuquerque (2009, p. 16, *itálicos no original*):

A expectativa do Governo Estadual Cearense, bem como a do Federal, era de que a estratégia da gestão, além de favorecer a redistribuição de poderes e o compromisso com as políticas oficiais, incrementasse a “*capacidade de realização do setor público estadual*” (CEARÁ, 1995, p. 37), amplie as possibilidades de fontes de recursos e enseje a redução de custos operacionais. Ao eleger o município e a comunidade como instâncias a serem beneficiadas, o *Plano de Desenvolvimento Sustentável 1995/1998*, do Governo Tasso Jereissati, deixa claro que a descentralização é voltada, em particular, à *política social*. É quando inicia a reforma do sistema estadual de educação (1995-2000), cuja marca reside no chamamento à comunidade escolar à cooperação, no sentido de superar dificuldades.

Pode-se tirar daí duas conclusões que se complementam: a primeira é a de que o Estado, por meio da SEDUC reduz a política educativa à administração da descentralização, em especial, da municipalização; a segunda, que a administração se converte, de fato, nas experiências de gerência descentralizada, cabendo à Secretaria recolhê-las, divulgá-las e generalizá-las.

O resultado disso é que toda a política oficial da administração Jereissati pode se reduzir a uma única coisa, a municipalização da educação, em função de que convergirão todo um conjunto de iniciativas tomadas durante o I Ato.

¹³⁹ A reestruturação da Secretaria resultou numa redução de 800 para, aproximadamente, 300 funcionários em nove áreas, com funções incorporadas e distribuídas em quatro coordenadorias (CEARÁ, 1997).

Na tríade acima anunciada se faz a articulação entre os objetivos fiscalistas e de deslocamento do *accountability* para o ente municipal e para a unidade escolar e o novo perfil de administração baseado na gestão participativa, em que o a figura do gestor, seja ele individual (diretor) ou coletivo (conselhos) esteja amparado seja na legitimação de uma eleição, seja por um arcabouço legal que lhe permita uma pró-atividade que lance mão dos meios de mercado para alcançar resultados.

Assim, o primeiro eixo da tríade, “todos pela educação”, corresponderá justamente à participação e às parcerias que, logo, encontrariam um formato legal nas iniciativas feitas aprovar na Assembleia Legislativa, como a Lei 12.452/1995, da municipalização do Ensino Fundamental, a Lei 12.442/1995, que instituiu a eleição de diretores das escolas da Rede Estadual, ou a Lei 12.622/1996, do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento da Escola – FADE.

A *Mensagem* de 1996 se refere a esse eixo como aquele que

Compreende a necessidade de mobilização dos mais diversos setores da sociedade cearense (...), envolvendo a participação decisiva de órgãos de ciência e tecnologia, das universidades, da iniciativa privada, dos meios de comunicação social, de organizações da sociedades civil, de todos e cada um dos cearenses (CEARÁ, 1996, p. 27)

Não é por acaso, portanto, que esse eixo comporta desde o item chamado Mobilização, onde se relata as iniciativas de integração “de todos” ao projeto mudancista em 1995, como os encontros da regionais da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação – UNDIME, a mobilização da comunidade para a eleição de diretores que ocorreu nesse ano ou a divulgação das experiências “exitosas” através do jornal “Aprovada”, do qual não se volta a se falar nos anos seguintes, passando pelo item Municipalização, onde se relata a elaboração, tramitação legal e operacionalização do Projeto de Municipalização e do Regime de Colaboração entre Estado e municípios passando pela prestação de contas das parcerias com entes públicos e privados, como os convênios, não nomeados, mas registrados na *Mensagem* de 1996.

Essa simples menção ao conteúdo do eixo “todos pela educação” deixa claro que ele encerravam a relação interativa entre a participação social e os objetivos descentralizadores e municipalizadores que, sustentamos, passa ser o objetivo fim da SEDUC.

Tanto é assim que o eixo seguinte, “educação de qualidade”, reúne justamente as iniciativas voltadas para dotar a gestão descentralizada, seja local, seja escolar, dos meios políticos, o processo de eleição de diretores, por exemplo, materiais e técnicos para que ela assuma a responsabilização pelos resultados educacionais. Eis que, o relato de duas ações desse eixo se torna, se tomarmos nesse quadro como bastidor de análise, extremamente reveladora. Sobre a eleição para diretor ocorrida em 1995, a *Mensagem* de 1996 afirma:

A eleição possibilitou a escolha democrática de profissionais para a gerência das escolas, no sentido de garantir a participação da comunidade na gestão das mesmas e o efetivo envolvimento de todos pela Educação de Qualidade para Todos (Idem, *ibidem*, p. 30).

Nesta passagem, a referência à escolha democrática está firmemente atada à ideia da gerência da unidade escolar, tendo como pressuposto a eliminação da fronteira entre a sociedade civil e o Estado pelo envolvimento de todos na implementação do programa mudancista para o setor.

Do mesmo modo, neste eixo aparece a ideia de viabilizar materialmente a gestão municipal ou escolar quando a *Mensagem* de 1996 se reporta ao programa de transferência de recursos financeiros para 711 escolas estaduais, à condição de que as unidades escolares apresentem projetos de manutenção no estilo contrato de gestão.

Assim, se unem dois imperativos da desresponsabilização estatal pela educação, de um lado, a institucionalização do repasse da responsabilidade educativa para a gerência “democraticamente” legitimada, de outro, o exercício da manutenção da escola pela comunidade por meio de planos assemelhados ao contrato de gestão, portanto numa lógica que quebra a isonomia do financiamento universal e passa a subordiná-lo aos objetivos de estimular a autosustentação da unidade escolar.

Essa articulação entre o movimento de deslocamento da *accountability* para aquele que deveria ser o detentor do direito à educação, combinado com a introdução de um novo tipo de financiamento baseado nos resultados obtidos na pró-atividade da gestão local aparece claramente no folder que resume o projeto educacional do governo, intitulado *Gestão Democrática*, citado por Ramos (2005, p. 105), onde se lê que

só teremos educação de qualidade para todos se tivermos efetiva participação de todos pela educação. Emerge, pois, a necessidade de uma mobilização participativa de toda a sociedade (...) pela educação.

O processo de municipalização apenas se iniciara, como registra o eixo “educação para todos”, em que se presta contas dos indicadores educacionais, e onde se pode ver um crescimento ainda moderado da matrícula inicial do Ensino Fundamental (uma variação positiva de somente 0,7% entre os anos de 1994 e 1995), foco essencial da política educacional nacional e estadual. Note-se, entretanto, que a orientação descentralizadora aparece nesse item na forma direta da privatização pois *A Mensagem* de 1996 dá conta da compra da ordem de 36.000 vagas na Rede Particular.

O I Ato, entretanto, é definidor do padrão político-educacional que cobriria o período que se desenrolará até 2006. Nesse sentido, o I Ato será marcado pela fixação de um marco legal em que se moverá nos anos seguintes a política educacional mudancista, a Lei da Municipalização e a Lei que fixou as normas da primeira eleição de diretores ainda no ano de 1995, expressões legais do binômio descentralização/democratização, sobre as quais vale fazer uns poucos apontamentos.

A Lei Nº 12.452, de 06.06.95 (D.O. de 27.06.95), que “*Dispõe sobre o Processo de Municipalização do Ensino Público do Ceará e dá outras providências*”, é apresentada como legislação voltada para regulamentar os Artigos 30 e 211 da Constituição Federal e o Artigo 232 da Constituição do Estado, atinentes ao Regime de Colaboração entre os entes federados e cujo sentido subsidiarista já foi referido no Capítulo III deste estudo.

Seu Capítulo I, que trata da natureza do processo de municipalização expõe já as conexões entre a descentralização de que trata e a adoção de mecanismos de envolvimento da sociedade civil na gestão compartilhada do serviço público:

Art. 3º - O Processo de Municipalização de que trata esta Lei implica o fortalecimento do Município quanto a poder decisório, disponibilidade de recursos e *responsabilidade por encargos educacionais, mediante colaboração com o Estado* na implantação de estruturas adequadas, qualificação de profissionais necessários e o *envolvimento participativo da população* (Ceará, 1995b, itálicos nossos).

Está aí, integral, o Princípio da Subsidiariedade e a projeção do que deve ser a ação do Estado que, deixando o que cabe ao município ao encargo do município, incorpora, para o cumprimento de tais responsabilidades, o “envolvimento participativo da população. “Envolvimento” que é, como já vimos, condição legal da pró-atividade privatista e da legitimação da desresponsabilização.

Assim, no Art. 4º da lei, alínea VI, ao estabelecer as incumbências do município nessa modalidade de descentralização, pode-se ler:

VI - criar e manter Conselho ou Comissão Municipal de Educação, *com representação de segmentos organizados da sociedade civil, inclusive de pais, alunos, professores e servidores da escola*, cujas condições para implantação e atribuições serão definidas pelo Conselho de Educação do Ceará, em consonância com os Municípios, levando em conta a tipificação dos Municípios prevista no Artigo 10, Inciso IV desta Lei (Idem, ibidem, *itálicos nossos*).

O processo de municipalização está ligado ao setorialismo necessário ao novo modelo de gestão, visto que se trata justamente de se desembaraçar da política como esfera do confronto de projetos de classe opostos. O deslocamento para o setor busca estabelecer um horizonte técnico, visto que, longe das diferenças políticas, a consecução de uma educação de qualidade é de interesse de todos. Por isso, a alínea citada pode desenvolver a combinação entre municipalização de gestão comum, ou compartilhada da educação, na forma de conselhos no quadro dos quais a responsabilidade pudesse ser repartida entre o ente público a esfera privada, isto é, a sociedade civil. Da mesma forma, a Lei nº 12.452/1996, em seu artigo 4º, item VII, indica a criação de conselhos escolares com funções consultiva, deliberativa, de avaliação e controle de atividades pedagógica, administrativa e financeira, constituído com representação dos segmentos de professores, alunos, pais, funcionários e da comunidade, orientando o deslocamento da responsabilização, para além do município, para a unidade escolar:

VII - criar e manter Conselhos Escolares, com atribuições de natureza consultiva, deliberativa, de avaliação e controle das atividades pedagógicas, financeiras e administrativas, desenvolvidas nas escolas, com representação de professores, alunos, pais, funcionários e comunidade (Idem, ibidem).

Ao anunciar as diretrizes da municipalização, a Lei repisa: “II - a participação da sociedade no planejamento, acompanhamento, na avaliação e gestão da escola e da educação” (Idem, ibidem). O sentido do deslocamento da responsabilidade gestonária para a ponta do sistema e, em particular, a insistência no sentido de se criar sujeitos coletivos não estatais, ou, dito de outra forma, revestindo os sujeitos privados de função estatal, obedece à lógica de criar um arcabouço jurídico adequado à diversificação do financiamento.

Com efeito, já o *Plano de Desenvolvimento Sustentável: 1995-1998*, relacionava o processo de descentralização como uma estratégia de enfrentamento da crise fiscal que inclui desde o estímulo à competição entre os entes públicos, como forma de atingir melhores graus de eficiência (CEARÁ, 1995a, p. 103) até a privatização de ativos públicos, como forma de oportunizar o “ingresso de recursos adicionais” (Idem, *ibidem*, p. 121), passando pela já citada parceria com a esfera municipal como forma de comprometê-la com o ingresso de recursos em forma de contrapartida em convênios e acordos firmados (Idem, *ibidem*, p. 117).

Eis aqui a chave da questão, a passagem da gestão ao mundo da vida privada, representada pelos representantes da sociedade civil para legitimar política e juridicamente o ingresso do financiamento privado de diversas origens, generalizadas na Lei da seguinte forma:

Art. 11 - As ações decorrentes do Processo de Municipalização do Ensino Público serão financiadas com recursos provenientes:

(...)

IV - *de outras fontes de recursos, envolvendo setores empresariais e outros componentes da sociedade* (Idem, *ibidem*, *itálicos nossos*).

De acordo com o Art. 14 da Lei, a inclusão dos municípios no processo de municipalização se daria por adesão. Entretanto, o regime de financiamento direto ao município, ou mesmo à escola, na base de um arranjo do tipo contrato de gestão, serviu de indutor à adesão, transformando o voluntariado em condição para se perceber os recursos. Nesse sentido, malgrado o financiamento cobrir um vasto leque de funções escolares, não seria injusto afirmar que os recursos da educação financiaram basicamente a descentralização para o município. É assim que o Art. 16 explicitará:

Art. 16 - Os Municípios já formalmente integrados no Processo de Municipalização terão prioridade e vantagens no que diz respeito a repasse ou aplicação de recursos pelo Estado, ressalvados os direitos decorrentes de legislação específica.

No período seguinte, como veremos, os mecanismos de contrato de gestão, planos estratégicos, cartas escolares, etc. foram instrumento em escala nacional de indução da descentralização.

Como se pode ver, o mudancismo, no momento do I Ato compreendia plenamente o lugar da participação corporativista no enfrentamento da crise fiscal. Por isso, o processo de descentralização, para o município ou para escola, se mesclava

necessariamente com a emergência das formas de participação social na gestão, ou mais propriamente, na cogestão dos serviços descentralizados. Trata-se de um processo de sentido político, donde deduzimos uma ofensiva corporativista com o fim de integrar todos na base das razões do Estado (“A sustentabilidade requer a construção de consensos sociais em torno do Governo através do processos de participação”), e de sentido material (“contrapartidas e/ou parcerias para complementar o financiamento”), como diz o plano de governo do segundo período Jereissati (CEARÁ, 1995, p. 36 e p. 103).

Assim, a introdução da modalidade de escolha direta, ou, no caso, semi-direta dos gestores escolares se harmoniza com a necessidade de responsabilização dos servidores e da comunidade pela prestação do serviço num arranjo de tipo contrato de gestão. Por isso é com propriedade que se diz na *Mensagem* de 1996 que adoção da eleição de diretores das escolas da rede estadual se deu “com base nos princípios que norteiam a política educacional do Estado” (CEARÁ, 1996a, p. 30), completando, a seguir:

A eleição possibilitou a escolha democrática de profissionais para a gerência das escolas, no sentido de garantir a participação da comunidade na gestão das mesmas e o efetivo envolvimento de Todos pela Educação de Qualidade para Todos.

Como já salientamos anteriormente, esta passagem reúne todos os fatores dessa conta: o envolvimento da comunidade como fator de viabilização da gerência, isto é da aplicação na ponta da política educacional de cunho fiscalista, definida interfuncionalmente. É assim que a interpretação da *Mensagem* de 1996 em relação à realização do pleito considera que “a participação de 86.678 pais/alunos demonstra o interesse da comunidade em colaborar, da forma mais direta possível, na definição dos rumos da educação no Estado.” (Idem, *ibidem*, p. 30).

É esse então o sentido de institucionalizar as eleições, o que foi feito pela aprovação da Lei 12.442/1995, regulamentada pelo Decreto nº 23.689. A institucionalização correspondia a instaurar um modelo de administração pública participativa, no sentido de um Estado integralista, de cogestão, ainda que, a esta altura do desenvolvimento do aparelho de Estado burguês, a participação estivesse fortemente embricada com a publicização dos serviços (privatização), com o ajuste fiscal e com a descentralização na busca do que Jereissati definiu como “fazer mais com menos”. Eis porque tais processos estavam concentrados nas chamadas áreas sociais, nunca na

definição dos rumos do Estado, o que é incompatível com a dominação de classe que o atual aparato estatal expressa.

Pela Lei 12.442/1995, a eleição visava a escolha de um diretor que, empossado, escolhia sua equipe de direção. A escolha se dava em três etapas, uma prova escrita, uma avaliação de currículo e, vencidas estas duas primeiras fases, a eleição direta na escola em processo de voto paritário entre professores/funcionários e pais/alunos. Ressalte-se que a equipe de direção já era montada na matriz de núcleo gestor, um modelo importado do mundo empresarial e da Gestão de Qualidade Total.

Três anos depois, ainda durante o I Ato, a Lei foi alterada pela Lei 12.861/1998, regulamentada pelo Decreto nº 2.297. As principais alterações na Lei diziam respeito à transformação do voto paritário em voto universal. A partir dessa eleição, os votos dos três segmentos da comunidade escolar passariam a ter o mesmo peso. Com isso, o voto do professor, pequena minoria no universo escolar, perderia qualquer poder decisório.

Mesmo que essa alteração não incidisse nem no caráter nem no lugar da eleição para diretor no dispositivo geral das políticas participacionistas, ela tinha imediatamente a intenção de reduzir o peso do voto docente que era uma expressão limitada, mas real, da luta sindical e que, argumentava o Governo, trazia para a disputa as indesejáveis demandas “corporativas” dos professores, quando o caso era justamente de declinar delas em favor do objetivo comum da educação de qualidade.

Além disso, instituía-se a escolha, doravante, de todo o núcleo gestor, que concorria em forma de chapa e à composição dos cargos que, sintomaticamente, agora, incluía um coordenador de “articulação comunitária”, quer dizer se criava um departamento exclusivamente dedicado à integração de todos à governança escolar.

A pressão no sentido de que todos se sintam parte da gestão do aparelho de Estado, integração corporativista que parece buscar legitimação no processo de eleição para diretor, aparece no slogan de divulgação desse segundo processo de escolha: “Vote pela educação” (CEARÁ, 1999, p. 53), como a querer dizer que a participação no pleito era condição dos que são de fato “pela educação”.

O caráter subsidiarista e de integração corporativa dos segmentos à gestão do cotidiano (executora), no plano da gestão interfuncional (política), aparece no fato de que o diretor e, depois, o núcleo gestor, embora escolhido no voto, se definiam em ambas as leis como cargos de confiança do Governador, remunerados por gratificação e

removíveis pelo chefe do executivo a qualquer tempo, sem necessidade de processo administrativo.

Criou-se pois um marco legal compatível com a política descentralizadora adotada pelo governo. O cenário legal constituído pelas Leis 12.442/1995 e 12.452/1996 abrem a via para o aprofundamento do processo casado de descentralização e envolvimento dos setores sociais na cogestão do Estado. É assim que a *Mensagem* de 1997 vai repisar esta ideia-força da política educacional mudancista que se pode traduzir, numa palavra, pela ideia de consenso:

A melhoria na qualidade de vida (...) constitui-se no principal foco do Plano de Desenvolvimento Sustentável (...) Também é *consensual* que tudo isso começa na educação (...) reconhecendo *a escola como ponto de partida, a autonomia escolar e a municipalização do ensino como instrumentos básicos e indispensáveis* (...) (CEARÁ, 1997, p. 54, itálicos nossos).

Com essa senha, e amparados no instituto legal seja da municipalização seja da escolha direta dos diretores/núcleos gestores, a *Mensagem* de 1997 vai registrar a entrada em cena do Projeto Escola Viva, um conjunto de ações destinadas a reforçar a gestão local e, mais especificamente, a gestão autônoma da própria unidade escolar. O mudancismo estava pronto para dar um salto na descentralização, orientado-a para a escola, o que não vai poder se efetivar plenamente senão em 2000, com apoio dos programas nacionais de descentralização do ensino, centrados na autonomização da unidade escolar, particularmente do FUNDESCOLA.

O estofo para isso era dado pelos resultados significativos na matrícula inicial na rede pública que cresceu 15,4% de 1995 para 1996, expressando a adesão dos municípios à descentralização e os efeitos da indução financeira proporcionada pelo que denominamos financiamento da municipalização, um dos principais aspectos da emergência do modelo de Estado coordenador na educação.

De um ponto de vista mais geral, o Governo institui o Fórum de Educação que, conforme a *Mensagem* de 1997 (Idem, ibidem, p. 56),

(...) reúne quinzenalmente diferentes agentes da educação, representantes do empresariado e outros segmentos sociais, para discutir e propor encaminhamentos para a questão da educação no Ceará.

Não tem como não lembrarmos, por essa passagem, da ideia da cidade educadora, onde a responsabilidade pública pela educação se dilui num infinito número de “agentes da educação”, numa versão setorial da noção de Boaventura de Souza Santos do Estado Novíssimo Movimento Social. Note-se, entretanto, a ênfase dada, entre esses “agentes da educação”, ao setor empresarial.

No âmbito mais restrito, a SEDUC passa a tomar iniciativas que favoreciam a transferência de responsabilidade pelos processos pedagógicos, administrativos e financeiros para o âmbito do município e da escola. Para tanto, avança mecanismos de tomada de decisão na esfera da unidade escolar com a constituição dos conselhos escolares, a manutenção da escolha de diretores por votação da comunidade e a transferência de recursos financeiros para as unidades no âmbito do Projeto Escola Viva (CEARÁ, 1997, p. 7). Encaminhada a transferência da matrícula do Ensino Fundamental para o âmbito municipal, o mudancismo se volta, na própria Rede Estadual, a deslocar a gestão para o âmbito da unidade escolar.

Consoante com esse movimento de aprofundamento da autonomização da unidade escolar, a *Mensagem* de 1997 anota que foi:

Definido o modelo de implantação dos Conselhos Escolares em toda a rede estadual de ensino, compreendendo a proposta de legislação, eleições diretas proporcionais dos conselheiros e capacitação permanente dos conselheiros através de seminário de instalação, treinamento modulado e intercâmbio de experiências (CEARÁ, 1997, P. 57).

A ofensiva de generalização de conselhos escolares se esclarece a situarmos no processo de autonomização financeira das escolas. Com efeito, ainda em 1996, o Executivo Estadual, no quadro do Projeto Escola Viva, faz aprovar a Lei 12.622, do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento da Escola - FADE (CEARÁ, 1996b), que transformava as unidades escolares em unidades orçamentárias, determinava a autonomia financeira e instituía os conselhos escolares, conforme a *Mensagem* de 1997 (CEARÁ, 1997, p. 57).

Esta Lei explicita a flexibilização da gestão, no sentido do autofinanciamento da escola e das parcerias com a esfera privada, posto que o FADE admitia que o financiamento das Escolas Públicas Estaduais fosse de origem pública, privada e oriunda do autofinanciamento (BEZERRA, 1996, p. 143, e TAVARES, 2001, p.181), o que, recorde-se já estava sugerido na Lei 12.452/1996, que instituiu a municipalização

do ensino. Mas a Lei do FADE, de fato, inaugura um novo degrau na instituição de um Estado subsidiarista de base participativa.

No Art. 1º da Lei, o FADE é definido como “instrumento de suporte às ações educacionais desenvolvidas pelos estabelecimentos da rede estadual de ensino”. Tal definição já coloca toda uma reconfiguração do sistema financiador, visto que se pára de falar no financiamento da rede, passando-se a se referir ao estabelecimento, indicando, como a própria legislação esclarecerá, um tipo de provimento ligado ao desempenho da unidade e, sendo assim, à sua existência autônoma. Por outro lado, o financiamento por fundos tem o sentido de que as fontes de financiamento são diversas, sendo este instrumento contábil, então, necessário para reunir os recursos provenientes das diferentes fontes.

Trata-se, então, de uma modalidade que liminarmente considera o fim do monopólio do Estado no financiamento do serviço público, portanto, algum tipo ou grau de privatização. Nesse sentido, a Lei define as fontes de composição do Fundo:

Art. 3º - Constituem-se receitas do FADE:

I - recursos repassados pelo Governo do Estado;

II - subvenções, doações, auxílios, contribuições, participação em convênios, acordos e ajustes com órgãos e entidades Federais, Estaduais, Municipais e privadas;

III - recursos gerados pelo próprio estabelecimento de ensino;

IV - outras receitas que por sua natureza possam a ele ser destinadas.(CEARÁ, 1996b)

Como se vê, as verbas provenientes do erário são, na linguagem da Lei, “repassadas”, o que não é fortuito, visto que o repasse pressupõe repasse para a unidade escolar, ou seja, um ângulo oposto à ideia de financiamento universal e isonômico da Rede.

A seguir, a Lei diversifica as fontes de financiamento que passam a incluir verbas provenientes de convênios com a iniciativa privada, recursos gerados pela própria unidade escolar (institucionalizando a velha prática do bingo, das quermesses e outras formas de complementação financeira historicamente consagradas pela miséria) e enigmáticas “outras receitas”.

A operacionalização deste arranjo se fará com a transformação da unidade escolar em unidade orçamentária e em unidade executora, desmantelando o orçamento global da educação, inclusive com conta bancária própria para repasse dos recursos

agrupados no Fundo (Art. 3º, § 1º). Em relação a esse repasse, reaparece o mecanismo do contrato de gestão, visto que ele será efetivado considerando um conjunto de critérios, entre os quais assinalamos “a avaliação da qualidade e desempenho da escola” (Art. 3º, § 2º, inciso III).

O Fundo cumpre então papel de instrumento essencial da descentralização, da autonomização e da integração subsidiarista dos segmentos sociais à gerência do serviço público de educação, proporcionando os fundamentos para a diversificação no financiamento, ou seja, um movimento privatizante gerenciado com participação social, diríamos nós, com o imperativo da participação social. Imperativo inclusive jurídico posto que, doravante, o financiamento diversificado para o mercado e para o caritativismo exige a gestão de entes com personalidade jurídica privada.

Por isso, o estímulo à constituição de conselhos escolares se converte em obrigatoriedade e em condição para o recebimento de recursos. Assim, a Lei estabelece:

Art. 6º - A deliberação e a fiscalização da aplicação em cada estabelecimento de ensino dos recursos do FADE ficarão a cargo do Conselho Escolar, obedecidas as normas que vierem a ser estabelecidas para sua constituição e funcionamento, sem prejuízo das competências da auditoria de controle interno e externo do Poder Executivo e do Tribunal de Contas do Estado.

É nestas condições que se constituem os conselhos escolares nas unidades da Rede Estadual de ensino. Como observa Ramos (2005, p. 129):

Como já se sabe, os recursos para a Educação, para o social, sempre foram esparsos, e, agora, através desta, entre outras, política, a escola, o Núcleo Gestor e o Conselho Escolar passam a gerenciar esses recursos.

Na mesma direção, Ramos observa ainda, ao descrever um folder da SEDUC de divulgação dos conselhos escolares, que se atribui a ele a faculdade de introduzir a “participação de toda a comunidade no gerenciamento dos recursos destinados e gerados pela escola (Apud RAMOS, p. 161, itálicos nossos).

A mudança, na eleição de diretores de 1998, quando a comunidade passa a eleger todo o Núcleo Gestor, e não mais apenas o diretor, corresponde também a essa nova necessidade criada pela Lei do FADE. Como diz RAMOS (Idem, ibidem, p.128, destaque no original):

O próprio Núcleo Gestor emerge de uma necessidade de se administrar a escola que passou a ser uma UNIDADE

EXECUTORA, ou seja, a escola recebe recursos e alguém “qualificado” deve administrar esses recursos.

A política induzida pela Lei que instituiu o FADE atende, então, às necessidades da “reforma” do aparelho de Estado de cariz subsidiarista, seja no sentido de fornecer os meios jurídicos para que a escola realize o que lhe couber no quadro do “bem comum” que se sintetiza no Estado (e assim, de certa forma, fazendo de todas as instâncias sociais, elas também, Estado), seja no que concerne ao autofinanciamento e à semi-privatização, seja, e este aspecto nos parece fundamental na concepção de estatal que exara, na captura das organizações da comunidade para atuarem como gestoras do aparato estatal integralista.

Sem tirar esta conclusão, Ramos observa que, no folder acima mencionado, no desenho que ilustra sua capa, o conselho escolar perpassa, articula e unifica o conjunto dos segmentos formadores da comunidade, a Associação de Pais e Mestres – APC, o Grêmio Estudantil, a Organização dos Funcionários e a congregação (professores) (RAMOS, op. cit., p. 159). Nessa imagem analisada por Ramos, a natureza corporativa dos conselhos transparece com nitidez: as organizações representativas dos segmentos da comunidade escolar dissolvem suas demandas particulares no seio totalizante ou totalitário do conselho escolar, expressão limitada, parcial, mas real do ideal de um “bem comum” acima das contradições sociais.

A ação do Governo nesse sentido, a apropriação reconceptualizada das bandeiras democratizantes gestadas nos movimentos sindicais dos anos de 1980 exercem tal pressão que coloca os sindicatos numa sentida defensiva. A importante dirigente docente deste período, professora Rosa da Fonseca, então coordenadora-geral do SINDIUTE, por exemplo, tem reservas quanto à constituição dos conselhos escolares, mas sua crítica não vai além de questionar os limites, sem conseguir ver neles um instrumento de desresponsabilização do Estado, bem como de ataque à independência política dos professores. Diz ela:

A gente vê com muita reserva esses mecanismos de representação porque já há um vício na sociedade da representação substituir o representante. Então, a gente sente, *lógico você não pode ser contra, porque é um, digamos, passo a mais no processo de participação. No entanto, é muito limitado também* (FONSECA apud RAMOS, 2005, p. 133. Itálicos nossos).

No final das contas, tratar-se-ia sempre de um “passo a mais no processo de participação”. Há uma aguda consciência da situação de encurralamento político do pólo social oposto frente à ofensiva participacionista do mudancismo.

Em fala também recolhida por Ramos (Idem, ibidem, p.140), Rosa da Fonseca busca se diferenciar da proposta governamental apontando para uma espécie de radicalização do preceito de participação, sem se dar conta que toda a questão aqui, para o capital, era exatamente a de deixar a escola à própria sorte, mas mantendo o controle institucional:

Então, a gente (SINDIUTE) está muito convencido disso, que a possibilidade de uma verdadeira democratização da escola é a participação organizada e direta, na sua totalidade, no estudo, na escola e na educação como um todo.

Um outro setor do SINDIUTE, em texto xerográfico assinado por Bezerra (1996, p. sem numeração) em nome pessoal, alertava em seu título: “O FADE é a desresponsabilização com a educação”. No texto, o autor afirmava que os conselhos escolares serviriam para legitimar a manutenção da escola por meio de um financiamento privado. O SINDIUTE, todavia, não chegou a elaborar uma posição formal sobre o novo Fundo, embora tenha recusado em diferentes oportunidades, a proposta de chamar a boicotar os processos de eleição de diretores, com vários diretores e ex-diretores do Sindicato concorrendo nos diferentes pleitos.

Firmados nesse consenso que inclui, mesmo tacitamente, organizações oposicionistas, todo os esforço da SEDUC está voltado para operacionalizar a descentralização e autonomização das escolas, o que justifica o título deste item, posto que a grande obra do I Ato, ao levantarmos os dados, parece ser a da implantação da gestão descentralizada e participativa.

Entretanto, o esforço concentrado na instauração de um cenário adequado à implantação do modelo gestor em tela, ou seja, do gerencialismo de cariz subsidiarista/corporativista, se mostrou um processo de enorme defasagem entre os programas governamentais e a realidade da escola. Bezerra e Souza, por exemplo, constatam, já em 2001, a pouca incidência dos conselhos escolares no imaginário dos integrantes da comunidade escolar:

(...) elemento que permeia todas as falas, sua existência [dos conselhos escolares] concreta poucas vezes é identificada na fala dos entrevistados. Com exceção dos diretores e de outros entrevistados que, eventualmente, são membros do conselho, os

pesquisados pouco sabem da função e do trabalho desenvolvido por ele. Entre os que se aventuraram a estender-se sobre o tema, verificamos duas visões principais: a formação do conselho como condição para a captação dos recursos da escola e a visão do conselho apenas como órgão de fiscalização financeira (BEZERRA e SOUZA, 2001, p. 124-125).

Diante de tal quadro, com efeito, por meio do Projeto Nordeste, e em convênio com as universidades estaduais, 105 diretores participaram em 1996 de curso de especialização em gestão escolar (CEARÁ, 1997, p. 57).

Como a reafirmar a ideia da “reforma” como uma ação continuada, expressa de diferentes formas nas *Mensagens*, o relatório governamental de 1998, que encerra o I Ato, se concentra em dar conta do encaminhamento das medidas tomadas a partir de 1995 e nos desdobramentos do bastidor legal que fora fixado. Assim, o credo participacionista é repisado:

A educação de qualidade para todos exige mobilização social permanente e extensiva; participação efetiva de todos os segmentos envolvidos no processo; parceria de instituições (...) comprometidas direta ou indiretamente com a municipalização do ensino público” (CEARÁ, 1998, p. 33).

Veja-se que a fórmula alternativa que encima este item (“todos pela educação” ou “tudo pela descentralização”?) é concretamente respondido pelos textos oficiais na de forma de complementaridade: a adesão de todos à causa educacional corresponderia a adesão de todos à tese da municipalização, que fica sendo a forma concreta do slogan publicitário da SEDUC. Pode-se dizer, então que, ao final do I Ato, a Secretaria erige a si mesma como modelo do Estado coordenador, administrando não a educação em si, mas a transição para a gestão descentralizada corporativista, agindo como instância subsidiária.

O movimento cearense, em 1997, é potencializado pela instituição do Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF) que, como discutido mais atrás, operou como poderoso indutor da descentralização, particularmente da municipalização. Apesar de já existir nos anos anteriores um forte crescimento da matrícula inicial, o modelo de repasse de verbas de tipo contrato de gestão, que no FUNDEF corresponde ao critério da matrícula do ano anterior, empurra os índices de matrícula a níveis inéditos no país e no Ceará, onde o alcance de quase 100% de matrícula das crianças em idade escolar será objeto de extensa campanha

publicitária. Aqui, no início do ano legislativo de 1999, os ganhos ainda eram modestos, mas significativos, com o acréscimo da ordem de 12,3% em matrículas iniciais no Ensino Fundamental (CEARÁ, 1998, p. 35).

Ligadas aos modelos de contrato de gestão seriam as medidas registradas nessa última *Mensagem* do I Ato, mesmo no campo pedagógico, visto que os processos estabelecidos de repasse, seja via FADE, seja, agora, via FUNDEF, levavam em conta o “desempenho” da escola, ou seja, a pró-atividade do núcleo gestor e a capacidade do diretor eleito de “fazer a diferença”. Assim, no ano analisado pela *Mensagem* de 1998, registra-se a adoção do Sistema de Ciclos de Aprendizagem e das Salas de Aceleração tanto nas escolas de Ensino Fundamental do Estado, como nas redes municipais conveniadas. O novo sistema, ao romper com a ideia de anualidade e ao adotar o critério de ciclo de aprendizagem ligado a uma margem etária mais longa, no decorrer da qual, em particular com o instituto das salas de aceleração, a aprendizagem poderia, cedo ou tarde, se realizar, praticamente extingue a possibilidade de uma avaliação reprovativa (Idem, ibidem, p. 37).

Malgrado a montanha de papéis escritos sobre as vantagens pedagógicas do modelo e as infundáveis horas de capacitação dos professores, a mudança trazia de fato era uma vantagem para os indicadores educacionais e para a captação dos recursos via fundos, posto que, numa penada, reduziria fortemente os índices de reprovação do Ceará que, rapidamente, alcançaria números de países industrializados. Para Tavares,

A política educacional neomodancista pretendeu reduzi-lo [o índice de repetência] ao mínimo, ou mesmo eliminar (...) através dos treinamentos feitos com professores, que intentaram convencer os professores que “não se pode mais reprovar o aluno, pois essa atitude apenas servia à perpetuação do lado cruel e excludente da escola” (Sic) (ALBUQUERQUE & SVITONE, 1997, p. 13) (Op. cit., p. 177).

A partir da implantação do FADE, que, conforme a *Mensagem* de 1998, permitiu a constituição de 208 escolas como unidades orçamentárias, número que, “integrando o Orçamento de 1998 (...) passou a 382” (CEARÁ, 1998, p. 40), se iniciou um processo de disseminação dos entes jurídicos privados, passíveis de gerir finanças advindas do erário e de atuação no mercado, os conselhos escolares:

A partir de 1997, foram implementados Conselhos Escolares em 625 escolas estaduais, desempenhando funções de ordem consultiva, normativa, deliberativa, fiscalizadora e avaliativa (Idem, ibidem, p. 38)

Voltando, nesse fim de exposição do I Ato, ao cenário em que se desenvolveu esse surto democratizante do mudancismo, cabe registrar que o caráter fortemente fiscalista dessas iniciativas surge na *Mensagem* de 1999, a primeira do novo ciclo mudancista aberto com a reeleição de Jereissati em 1998, quando indica que, no mandato que se encerrava, o resultado orçamentário foi negativo em três dos quatro anos, 1995, 1996 e 1997, acumulando um déficit de R\$ 1.400 bilhão. Há uma redução da dívida em relação ao PIB, mas que se deu por seguidos cortes que permitiram realizar um superávit fiscal (quer dizer advindo de redução de gastos) de R\$ 1.103 bilhão, que não poderia ser alcançado sem a alienação do ativo da Companhia Energética do Ceará (COELCE) a capitalistas espanhóis (CEARÁ, 1999, p. 141).

Pano rápido.

2.4 A “Reforma” Educacional cearense, II Ato: descentralização para a escola

Com a reeleição de Tasso Jereissati, em 1998, os princípios norteadores de gestões anteriores – sustentabilidade (obtenção de resultados permanentes no processo de desenvolvimento), visão de longo prazo (identificação do que precisa ser feito, visando assegurar condições de sustentabilidade no futuro), participação e parceria (articulação governo, iniciativa privada e sociedade); descentralização (potencialização de recursos, sobretudo na área social), e qualidade (introdução dos métodos gerenciais do mundo privado) – são ratificados no documento *Consolidando o Novo Ceará. Plano de Desenvolvimento Sustentável – 1999/2002* (CEARÁ, 2000). O planejamento estratégico novamente é destacado como mecanismo de definição de prioridades do Poder Público estadual.

Apoiado nesses pressupostos, o plano de governo de Tasso Jereissati destaca o lugar coordenador do Estado em relação às políticas educacionais, área postulada como necessária à modernização da sociedade cearense, horizonte de busca que remonta à gestão Virgílio Távora (1963).

O cenário econômico do II Ato não é animador. Depois da paisagem recessiva do ano de 1998 e que se prolongou ao ano de 1999, no quadro de uma economia mundial colocada num impasse, A *Mensagem* de 2000, registra “uma trajetória

nitidamente expansionista, impulsionada pelo vigoroso crescimento da economia americana” (CEARÁ, 2000, p. 15). Passemos por alto por essa ideia da passagem de um quadro de recessão mundial a um “vigoroso expansionismo”, anotemos apenas que a mesma *Mensagem* indica em que bases se dava essa “expansão”: “impulsionada pelos gastos dos consumidores, pelo aumento dos estoques e pelos investimentos públicos” (Idem, ibidem p. 15). Note-se, então que a recuperação da economia estadunidense estava ancorada no já conhecido “pulmão de aço” fornecido pelo Estado e, hoje sabemos, no desenfreado endividamento das famílias (“gastos dos consumidores”) que conduziu ao novo surto crítico que derrubou a economia capitalista dez anos depois, o que nos diz da efemeridade da citada recuperação.

A *Mensagem* em tela, entretanto, registra com realismo que

...as economias latino-americanas, por seu turno, não deverão registrar um panorama muito favorável em 1999, em virtude da persistência das restrições impostas pelo ajuste interno e externo a que foram submetidas pelo esforço de redução do déficit público (...) de acordo com previsões da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), a região deverá apresentar em 1999 uma retração em torno de 0,3%. (Idem, ibidem, p. 16).¹⁴⁰

A *Mensagem* reconhece ainda que o Brasil se inseria no quadro acima, visto que imprimiu, desde 1995, um programa de câmbio flutuante, isto é, atrelado à variação do dólar, com indução à retração do consumo, como meios de deter o processo inflacionário, além de ter sido submetido “às imposições fiscais estabelecidas pelo FMI”. O PIB apresentou uma variação levemente positiva estimada em + 0,8%, mas, como veremos, incapaz de elevar significativamente a média dos quatro anos do II Ato.

De fato, depois de registrar, na *Mensagem* de 2001, a durabilidade da retomada do crescimento da economia capitalista, sempre ancorada na “solidez da economia americana”, a melhoria do PIB nacional (3,89% estimados para o ano 2000) e a persistente sustentabilidade da economia cearense (já voltamos a esta questão) (CEARÁ, 2001, p. 15-18), na *Mensagem* seguinte, de 2002, o Governador se alarma com a decaída da economia mundial e brasileira: “a economia mundial, em 2001, foi marcada por forte desaceleração sincronizada ocorrida nos principais países e regiões” (CEARÁ, 2002, p. 21). Para o autor da *Mensagem* a desaceleração representada por uma queda no crescimento no PIB mundial de 4,7% de 2000 em relação a 1999, para

¹⁴⁰ A *Mensagem* de 2000 trabalha com dados de 1999 que, no momento de seu envio à Assembléia Legislativa, ainda não haviam sido divulgados.

2,4% de 2001 frente a 2000 teria como principal causa o ataque contra o World Trade Center, o que é estranho considerando que os atentados ocorreram com $\frac{3}{4}$ do ano fiscal já encerrado.

Parece mais estranho ainda que a “potente” recuperação estadunidense tenha resultado numa queda tão grande na produção no espaço limitado de um ano, embora a razão apareça no próprio texto, logo a seguir:

(...) a redução (...) do consumo das famílias, registrando-se (...) aumento da inadimplência em virtude do elevado nível de endividamento dos consumidores e aumento do desemprego (Idem, *ibidem*, p. 21).

Chama à atenção, num documento de prestação de contas do Governo ao Poder Legislativo, elaborado pela área econômica e de planejamento do Executivo, portanto contando com qualificada assessoria técnica, passe com tal ligeireza na análise dessa fantástica passagem do vigor da “solidez da economia americana”, saudada na *Mensagem* de 2001 para a profunda recessão agora apontada, num prazo de apenas doze meses.

Atesta-se aí, de todo jeito, o caráter artificial do crescimento do PIB mundial ancorado na economia dos Estados Unidos. Uma economia do endividamento, descolada de um verdadeiro crescimento produtivo que, em face disso, cedeu diante do desemprego, revelando seu caráter amplamente especulativo.

Mercê da flutuação da moeda brasileira ao sabor das ondas do dólar, apenas uma expressão monetária da dependência de nossa economia dos investimentos externos, inclusive especulativos, o PIB brasileiro despenca de um crescimento de 4,4% em 2001 para uma estimativa de 2,2% em 2002 (CEARÁ, 2002, p. 23), enquanto, pela primeira vez, entre os anos que as *Mensagens* do I e II Atos cobrem, se registra uma queda equivalente no PIB cearense (Idem, *ibidem*, p. 26) .

Tal queda é explicada por um recuo da produção industrial, que teve em 2001 uma queda estimada em -0,38%, visto o peso da mesma no PIB estadual, do qual participa com 38,7%. Era na base da hoje proverbial política industrial de Jereissati que se forjavam as taxas de crescimento do PIB cearense. Mas se tratava de um crescimento com “pés de barro”, visto que resultava pouco em arrecadação e em criação de postos de trabalho, pois se baseava justamente na renúncia fiscal e na degradação do valor da força de trabalho, muitas vezes, contratada ao arrepio das proteções trabalhistas por

meio de fictícias cooperativas de mão-de-obra. Tal política, contudo, ilustrava o caráter de Estado indutor reivindicado por Jereissati, ou seja, como viabilizador dos investimentos capitalista no Ceará sob condições extremamente favoráveis.

Nesta modalidade de industrialização, a *Mensagem* de 1999 asseverava que, no ano de 1998, haviam se instalado no estado 135 novas empresas, totalizando, até ali, 432 empreendimentos atraídos pela política governamental de vantagens fiscais, eufemisticamente referidas como “vantagens competitivas estaduais” (CEARÁ, 1999, *Pronunciamento*), desde o início do segundo Governo Jereissati.

Um ano depois, entretanto, o modelo parecia apresentar sinais de esgotamento. A *Mensagem* de 2000, afirmava: “o setor industrial, por seu turno, não conseguiu repetir o crescimento apresentado em anos anteriores e registrou uma retração de 3,1% (...)” (CEARÁ, 2000, p. 18).

Esse trajeto descendente vai desaguar na crise de 2002, quando se verá a retração já referida do setor industrial ser, ademais, acompanhada por um verdadeiro colapso do setor agropecuário que experimentará, no período analisado pela *Mensagem* deste ano, uma retração de nada menos que -11% (CEARÁ, 2002, p. 28). Lembre-se que a aposta do mudancismo nesse setor foi no agronegócio.

Elegemos a agricultura irrigada, sob a ótica do agronegócio, como estratégia para modernizar e alavancar o desenvolvimento do setor primário, daí havermos decidido pela criação da Secretária de Agricultura Irrigada (SEAGRI) (CEARÁ, 1999, *Pronunciamento*).

Sob este ângulo, é bom lembrar que a política agrícola se apoiou quase exclusivamente no estímulo fiscal a este setor, um modelo altamente concentrador de renda, na base do abandono da agricultura tradicional, relegada a políticas compensatórias de tipo “alívio à pobreza”, no âmbito do Projeto São José.

*Para compensar ainda o persistente estado de pobreza no campo, realizamos políticas distributivas, utilizando, como grande estratégia, as ações do Projeto São José, que têm permitido a melhoria das condições de vida das comunidades rurais (Idem, ibidem, *Pronunciamento*, itálicos nossos).*

Do ponto de vista do mudancismo, a situação apenas indica a necessidade de um recrudescimento do ajuste fiscal. Eis que a *Mensagem* de 1999, a primeira do terceiro mandato de Jereissati, volta justamente a reivindicar o ajuste fiscal e a “reforma” do Estado como *anima* do mudancismo:

O objetivo de colocar o Ceará na rota do progresso (...) tornou-se possível com o Projeto de Mudanças (...) que conferiu visibilidade ao Governo em virtude do bem-sucedido *programa de ajuste fiscal* (...), do início da *reforma do Estado*, da moralização do Poder Executivo e da afirmação de nossa credibilidade interna e externa (Idem, ibidem, *Pronunciamento*, itálicos nossos).

Em 2000, a *Mensagem* fazia de forma ainda mais direta a relação entre o câmbio no modelo de gestão e a necessidade de impor um ajuste fiscal de tipo permanente:

Por fim, não podemos deixar de atribuir ao *aperfeiçoamento da gestão pública* um papel fundamental nesse processo (...). O firme propósito de manter a *austeridade fiscal*, a *reforma do aparelho institucional*, a *descentralização de ações*, as atuações de órgãos como a Ouvidoria (...) têm sido decisivas para assegurar ao setor público estadual padrões compatíveis com as novas exigências da sociedade (CEARÁ, 2000, *Pronunciamento*, itálicos nossos).

Mantendo a lógica que comanda o presente trabalho, o ajuste que precisa ser aprofundado, no momento em que a crise do capital se manifesta com violência particular, impondo seus imperativos (apresentados com o eufemismo “novas exigências da sociedade”), empurra a um recrudescimento da “reforma” do Estado, e, nela, a uma nova etapa da descentralização e de sua contraparte, o deslocamento da responsabilização para a ponta dos serviços de Estado como instrumento da integração corporativa dos segmentos sociais. Em uma palavra, era preciso repassar a crise para a ponta por meio de um reforço da governança local.

É nesse marco que se pode compreender no balanço do ano de 1999, primeiro ano do novo mandato de Jereissati, a seguinte afirmação: (...) o ano de 1999, mesmo sendo o início de uma nova gestão, teve caráter de continuidade de alguns processos (...) (Idem, ibidem, p. 31).

Consoante com isso desenvolveu-se, ao longo do III Ato, um processo de aprofundamento da “reforma” educacional cearense, marcado por uma política que punha o “foco na escola” que resultou, primeiro, na adoção do Projeto Político-Pedagógico - PPP das unidades estaduais e do Plano de Desenvolvimento da Escola - PDE, de tom gerencial, no bojo do qual se desenvolveu o Plano de Melhoria da Educação Básica - PMEB, visando racionalizar o trabalho da escola, no contexto do

Fundo de Fortalecimento da Escola - FUNDESCOLA¹⁴¹. Todas essas modalidades de planejamento se revestiam de um caráter de contrato de gestão, onde a autonomia correspondia ao cumprimento de metas eixadas na ampla flexibilização do financiamento e, portanto, da gestão.

Aprofundava-se sensivelmente a ideia da incorporação da comunidade como parte integrante do Estado, pela via das formas participativas, pondo o foco no gerenciamento, tendo as lideranças da escola (diretor, vice-diretor, coordenador pedagógico, orientador, secretário) como alvo do processo. Da mesma forma, o PMEB¹⁴², também está voltado para o gerenciamento da qualidade total das organizações concebendo a escola como prestadora de serviço educacional destinada a garantir a satisfação do usuário.

É assim que a *Mensagem* de 2000 (Idem, ibidem, p. 43) faz notar que:

Uma das estratégias para dinamizar o funcionamento da SEDUC foi criar, em 1999, um mecanismo de participação (...) fortalecendo as funções básicas retratadas metaforicamente nas “Vertentes do Rio” que a Secretaria utiliza para simbolizar suas áreas de atuação: o Pedagógico, a Gestão e o Monitoramento e Controle.

A seguir, a *Mensagem* de 2000 reproduz a imagem do enorme quadro afixado no andar térreo da SEDUC com as tais vertentes do rio. A imagem, que o Secretário Antenor Naspolini, como era de seu feitio, transformou numa eficiente peça de marketing, vista do ponto de vista deste trabalho, é uma excelente representação da natureza subsidiarista e corporativista desta política, na medida em que retoma a velha representação biologista-naturalista da sociedade, herdada tanto de Tomás de Aquino como de Spencer e Durkheim, segundo a qual, embora vertentes distintas, todos os afluentes, em seus leitos autônomos, concorrem para o grande leito comum que lhes dá sentido e unidade.

De fato, não há imagem melhor para simbolizar, no II Ato, a necessidade de manter e recrudescer a mesma matriz em que se fundava o I Ato, isto é, a continuidade.

¹⁴¹ O PDE integra o Fundo de Fortalecimento da Escola/FUNDESCOLA, lançado inicialmente nas Regiões Norte e Centro-Oeste, chega ao Ceará em sua segunda versão – FUNDESCOLA II, incorporando nove microrregiões das capitais dos estados do Nordeste.

¹⁴² Iniciativa concebida pela Fundação de Desenvolvimento Gerencial (FDG), financiada pela Fundação Sicupira e Governo do Estado do Ceará. Registra-se que, a despeito da resistência do sistema educacional, o PMEB foi implantado em 16 escolas de Fortaleza, no segundo semestre de 2002, que receberam assistência técnica da FDG e monitoramento sistemático.

Como se vê, não seria ilícito afirmar que o II Ato vai aprofundar a promiscuidade ideológica entre as noções de democratização/participação e a de gerencialismo de qualidade total em direção ao mercado, o que concretiza uma das teses centrais deste trabalho, a de que o participacionismo de cariz subsidiarista é um instrumento essencial, do ponto de vista do capital, para cumprir os imperativos de sua própria crise. Vejamos sinais deste processo, no que se refere à “reforma” educacional, nas *Mensagens* do II Ato.

Temos sustentado, apoiados nas próprias mensagens governamentais recolhidas, que a “reforma” educacional essencial do período em análise foi, do ponto de vista de sua operação, de natureza institucional-organizativa e apenas assessorialmente “educacional”. O foco não esteve na educação *stricto sensu*, mas na instauração de um formato subsidiarista de Estado, que passa a assumir funções coordenadoras ou estruturantes, repassando a responsabilidade educativa para a esfera da sociedade civil, isto é, para o mundo privado. Tal movimento exigiria, do ponto de vista do arcabouço jurídico, a emergência de entes de personalidade privada, do ângulo da administrativo, a passagem à gestão, isto é, a um modelo gerencial, e, da perspectiva política, a integração corporativista dos segmentos sociais à gerência do Estado, que, assim, tomaria uma dimensão integralista.

Com efeito, a *Mensagem* de 1999 indica:

Os avanços educacionais registrados nos últimos quatro anos com a política educacional Todos pela Educação de Qualidade para Todos consolidaram as reformas institucionais no setor (...) (CEARÁ, 1999, p. 43)

A citada *Mensagem* registra também que esta política fazia parte de uma articulação nacional, de cuja matriz já se desenvolvera a municipalização induzida pelo FUNDEF, voltada para o incentivo à descentralização e à autonomização da unidade escolar:

Neste período negociou-se o Projeto de Educação Básica para o Nordeste (NEB II), que veio a financiar os principais investimentos do ensino fundamental entre 1995 e 1998 (Idem, *ibidem*).

De fato, segundo Albuquerque (2005), o arcabouço jurídico para se avançar no sentido da descentralização já tinha sido estabelecido, em termos gerais, pela Constituição Federal vigente desde 1988 e pela Lei 9394/2006 e, de forma mais precisa,

pela Emenda Constitucional 14/1996 – EC 14/96, em seu Título IV, que estabelece que distintos entes federados organizarão, em regime de colaboração, seus respectivos sistemas de ensino, como se diz no Art. 8º da EC 14/96, estabelecendo, a partir daí, as incumbências da União (Art. 9º), dos estados (Art. 10) e dos municípios (Art. 11).

Apoiado na legislação remodelada para este fim, o programa de governo para o segundo mandato presidencial de Cardoso, reeleito em 1998, intitulado *Proposta de Governo Avança Brasil: 1998/2002* reafirma o caminho da descentralização, com a obrigatória contraparte da “participação da comunidade na gestão da escola e dos recursos destinados a ela” (ALBUQUERQUE, s/d, p.5). Para tanto, o foco governamental muda da dotação orçamentária para a educação para a política de fundos, que abre a porta para as múltiplas parcerias, convênios e acordos, ancorada no repasse de dinheiro direto para a escola com o fim de “mudar a cultura das secretarias de educação e da comunidade escolar” (CARDOSO apud ALBUQUERQUE, op. cit., p. 5). O controle estatal da responsabilização da sociedade civil pela educação passa a se dar pela via de um tipo de contrato de gestão que são os planejamentos escolares, dos quais o mais relevante neste período é o Plano de Desenvolvimento da Escola – PDE, segundo Fonseca (2005), pela seu caráter sistêmico e nacional.

A *Mensagem* de 1999 registra este giro da política educacional nacional e seus efeitos na “reforma” da educação cearense operada desde 1995 sob o signo de Todos pela Educação de Qualidade para Todos (CEARÁ, 1999, p. 47).

Não é casual, portanto, que tanto a Lei da municipalização, já analisada, mais em geral, quanto a Lei de instituição do FADE, mais específica quanto ao mecanismo de contrato de gestão, tenham ambas antecipado a criação dos conselhos escolares e dos mecanismos de controle baseados em compromissos assumidos e resultados apresentados. As iniciativas nesse campo, assinalamos mais uma vez, não descuraram da incorporação da comunidade à gestão local das políticas:

A gestão escolar deve ser *assumida* de forma democrática e, portanto, o *gerenciamento* pedagógico e administrativo-financeiro deverá ser feito com a participação efetiva e organizada de *todos* os segmentos da comunidade escolar. O Conselho Escolar é o órgão colegiado constituído por pais, alunos, professores, funcionários, direção e sociedade civil organizada, escolhidos para representar a comunidade escolar. (Idem, *ibidem*, p. 47, *itálicos* nossos).

Além de ressaltar palavras como “assumir”, “gerenciamento”, e o inevitável “todos” que pululam nos documentos governamentais do período, dando conta do aspecto tanto da absorção corporativista pela estrutura integralista do Estado, como do repasse da responsabilização para a comunidade e, ainda, do caráter gerencial que deve assumir a gestão, salta aos olhos dois aspectos importantes: primeiro, como a sintonia com o projeto nacional de Cardoso permitiu, no Ceará, a instituição pró-ativa do fundamento legal e estrutural para as medidas nacionais de descentralização; segundo, a clara passagem da descentralização em geral, que antes tinha como foco o município para a era da descentralização diretamente para a escola e para a comunidade escolar. Daí, o slogan, já utilizado anteriormente, “a escola como ponto de partida”, passar a aparecer regularmente a partir de 1999 nas mensagens enviadas ao legislativo, quando, antes, ela tinha presença apenas nas publicações da SEDUC e, mesmo assim, como fator subordinado.

Ganha realce, nesse contexto, as figuras do diretor e do núcleo gestor, vistos nessa etapa da instalação do Estado subsidiarista e coordenador, em sua especificidade educacional, como núcleo do processo, principais responsáveis pelo o que, doravante, será chamado de sucesso escolar. Da mesma forma, os mecanismos de controle dos contratos expressos nos instrumentos de planejamento (PPP, PDE), também são aperfeiçoados. É assim que:

Os CREDES vêm assumindo, progressivamente, as funções gerenciais nas áreas de recursos humanos e as atribuições de *acompanhamento e controle* do desenvolvimento do ensino e da gestão escolar, *fortalecendo o processo de descentralização da SEDUC* num inovador *esforço de racionalização de recursos, através dos processos participativos*. (Idem, ibidem, p. 48, itálicos nossos)

Admiravelmente sintética, a citação acima resume os pilares do processo que estudamos: uma descentralização controlada pelos processos de planejamento, que se exerce via CREDES, que permite uma racionalização de recursos para o que a participação comunitária é aspecto essencial. Eis o programa completo do Estado subsidiarista, como corporativismo contemporâneo, no quadro da crise do capital.

O foco, portanto, se volta para a escola e, nela, para o diretor e para o núcleo gestor. Nesse sentido, há uma nova ofensiva na formação de gestores para o modelo descentralizado, autônomo e participativo. A *Mensagem* de 2001 registra a capacitação de membros de 630 conselhos escolares no ano anterior (Ceará, 2001, p. 48), enquanto a

de 2002, fala no treinamento de 4.944 conselheiros (Ceará, 2002, p. 52). De fato, o lugar do diretor e do núcleo gestor já vinham sendo realçadas desde o início do segundo governo Jereissati, mormente nos documentos de divulgação dos processos eleitorais. Assim, no folder *Gestão Escolar: construindo uma prática coletiva* está assinalado:

O papel da direção tem um significado especial na *administração de conflitos de interesses* (...) visando a *integração* (sic) *de todos em torno dos objetivos comuns*, ou seja, a construção de uma escola de qualidade para todos, razão porque o diretor (a) da escola é membro nato do Conselho (CEARÁ/SEDUC, 1996, *itálicos nossos*).

Faz parte do mesmo esforço a nova eleição de diretores, realizada em 2001, a última sob Tasso Jereissati, e documentada na *Mensagem* de 2002. O pleito seria normatizado pela Lei nº 12.861/1998, a mesma da disputa anterior, mas traria mudanças importantes em sua regulamentação, fixada pelo Decreto Governamental nº 26.364/2001. A principal alteração residia na disposição que permitia a reeleição ilimitada do diretor. Ramos (2005, p. 152-153) considera que a pendenga jurídica acerca da interpretação da Lei 12.861/1998 foi resolvida pelo Governo, dando direito aos diretores em exercício de concorrerem ilimitadamente, em razão das pretensões eleitorais de Jereissati e do Secretário de Educação, Antenor Naspolini, ambos concorrentes a cargos eletivos no ano posterior. Sem diminuirmos a importância dessa determinação, cabe ressaltar que os novos mecanismos de financiamento da escola, com vistas à descentralização da gestão educacional, aportavam valores financeiros importantes e, a nosso ver, este fato pesou na decisão de manter à frente das unidades gestores da confiança das esferas superiores.

Aliás, a própria Ramos, ao citar o folder explicativo da eleição de diretores de 2001 parece confirmar a apreciação acima, pois a SEDUC resolve “orientar” o voto do eleitor, introduzindo nesse documento um Perfil do Diretor da Escola do Novo Milênio, onde, entre as qualidades que o gestor deve ter, pode-se ler: “[ser] comprometido com a proposta Todos pela Educação de Qualidade para Todos” (CEARÁ/SEDUC apud RAMOS, 2005, p. 176).

A passagem ademais volta a enfatizar a natureza subsidiarista da autonomia da escola “do novo milênio”, cujo pressuposto seria a fidelidade à política determinada pela esfera interfuncional.

Na eleição de 2001, conforme dado constante da *Mensagem* de 2002, ocorre com uma ampliação no número de eleitores, que passa 877.722 e de concorrentes, que atinge 1.297 (Ceará, 2002, p. 52). Este número, entretanto discrepa dos dados contabilizados pela SEDUC, que contabiliza 519.473, que representa um avanço em relação a 1998, mas um recuo de 40% em relação a 1995, quando do primeiro pleito.

Provavelmente essa discrepância decorre do fato de que dessas eleições participaram escolas de oitenta redes municipais, cujos números de votantes aparentemente não foi considerado pela SEDUC que se resumiu a contabilizar os eleitores da Rede Estadual.

O que importa, contudo, no registro da ampliação da eleição de diretores para as redes municipais é que tal fato indica o poder exercido pelas novas fontes financiadoras no âmbito dos mecanismos de repasse de dinheiro direto para a escola. A adesão de oitenta municípios à escolha de diretores pelo voto parece indicar um aprofundamento da indução à descentralização, indução exercida pelo financiamento. No Ceará, as medidas tomadas nos anos do I Ato constituíram um bastidor jurídico-educacional para a recepção desses programas nacionais, cuja primeira expressão houvera sido o mecanismo do FUNDEF. Veremos mais adiante, mesmo que apenas como argumento assessorio, como este tipo de mecanismo alterou, por exemplo, o quadro de alguns indicadores educacionais, notoriamente a matrícula inicial.

A Lei da municipalização, de 1995, a Lei do FADE, a normatização da escolha de diretores, o estímulo à constituição de núcleos gestores e conselhos escolares com fins de gestão local, muitos desses instrumentos estendidos à administração municipal por meio do regime de colaboração, perfizeram um quadro de cariz público de direito privado consoante com as políticas de indução à autonomização da escola e ao trânsito a uma administração apenas coordenadora desse processo, das quais o FUNDESCOLA é o exemplo mais efetivo, no recorte temporal que elegemos.

Tal constatação reforça nossa impressão já mencionada, e que nos parece essencial na compreensão da “reforma” educacional cearense como um aspecto de um da “reforma” subsidiarista do Estado como um todo, de que a ação da SEDUC, ação coordenadora da descentralização, se identifica justamente com uma ação subsidiária, em apoio à formas de gestão estritamente local, pró-ativa, no campo da “competição administrada” na oferta de serviços educacionais, inclusive lançando mão do financiamento privado.

De fato, essa constatação do trânsito a tal função coordenadora se harmoniza com a menção na *Mensagem* de 2000 à ação de constituição de “Rede Única de Ensino Público”, aquisição colocada ao lado da “universalização do Ensino Fundamental [e da] Autonomia Escolar (CEARÁ, 2000, p. 31). O documento volta a se referir a isso quando se refere à realização dos processos de matrícula única, coordenadas pela SEDUC e envolvendo Estado e municípios (Idem, ibidem, p. 32).

Com efeito, o arcabouço jurídico-institucional autonomista, público de personalidade jurídica privada, estava, a crermos na sintonia entre as iniciativas tomadas no Ceará e a aparição das primeiras referências ao FUNDESCOLA nas *Mensagens* do II Ato, voltado para a absorção dos programas descentralizadores promovidos pelo Governo Cardoso sob os auspícios do Banco Mundial.

A *Mensagem* de 1999 faz notar que esta relação é de fato direta, ao relacionar as medidas tomadas nos anos anteriores, fazendo-as desaguar na adoção do programa-base do FUNDESCOLA, o Plano de Desenvolvimento da Escola - PDE:

A proposta de gestão colegiada da Secretaria da Educação Básica do Estado do Ceará considerou a *Escola como Ponto de Partida*, adotando mecanismos como a Eleição Direta dos Diretores de Escolas, a criação do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento da Escola (FADE), o Projeto Escola Viva, a criação dos Conselhos Escolares, a Escolarização da Merenda e mais recentemente a definição do *Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE)* (CEARÁ, 1999, p. 47, itálicos nossos, itálicos nossos).

Em 2000, segundo a *Mensagem* de 2001, se adotou uma nova fase no processo de municipalização e descentralização da gestão para a escola, com o desenvolvimento da Gestão Educacional Cooperativa e Participativa. Este programa aparece no documento encadeado com a formulação no ano de 1999 dos Planos de Desenvolvimento da Escola – PDEs, num processo preliminar previsto pelo programa FUNDESCOLA. Segundo a *Mensagem* de 2001 (CEARÁ, 2001, p. 47):

Este programa, que tem como objetivo fortalecer a autonomia escolar através da consolidação do processo de democratização da gestão da escola estadual e da garantia dos Padrões Básicos de Funcionamento, *identificados nos Planos de Desenvolvimento da Escola – PDEs*, conferiu resultados às realizações da SEDUC, atendendo a 732 unidades com o Projeto de Manutenção da Escola.

Veja-se que o Projeto de Manutenção da Escola atendeu a 732 unidades conforme seus PDEs. Esta observação é importante pois, mais uma vez, ressalta o

mecanismo de tipo contrato de gestão que induz à descentralização e à adoção do gerencialismo, na medida em que os repasses passam a depender do cumprimento de metas com esse caráter.

Da mesma forma, as verbas vinculadas pelo Projeto de Manutenção da Escola, no quadro dos PDEs, foram investidos na construção de uma opinião pública favorável à autonomização da unidade escolar, num novo esforço de integração corporativista de todos os segmentos à responsabilização pelo gerenciamento da escola, através do financiamento da capacitação de professores, funcionários e comunitários de 630 conselhos escolares e de 2.293 representantes de grêmios estudantis a pretexto de fortalecer o protagonismo juvenil. Sobre este último aspecto, nos debruçaremos mais detalhadamente ao fim do presente tópico (Idem, *ibidem*, p. 48).

Este fatos que o documento em tela assinala e o início da aplicação do Plano de Melhoria das Escolas (PME), após o citado período de elaboração dos PDEs, isto é, dos termos de adesão das unidades escolares aos contratos de gestão, ao tempo em que se capacitavam os gestores para operar o processo, marcou no ano 2000 a fase que o documento chama de “operacional” do FUNDESCOLA no Ceará (Idem, *ibidem*, p. 48).

Todos esse processos induzem e sustentam a municipalização, de um lado, e a “escolarização”, de outro. Faz parte dessa estratégia um outro instrumento de financiamento direto da escola por verbas federais, o Projeto Dinheiro Direto na Escola, também montado sobre a base do contrato de gestão e que, no anos de que trata a *Mensagem* de 2001 foi usado sobretudo na escolarização da merenda escolar.

Percebe-se que a entrada em cena do FUNDESCOLA e de seu principal programa, o PDE, potencializou tremendamente o processo de deslocamento da gestão para a ponta, a autonomização financeira da escola, os regimes de financiamento com base em contratos de alcance de metas, o que anteriormente chamamos de mecanismos de recompensa e punição, e a integração dos segmentos sociais, de suas organizações, como agora, abertamente, o grêmios estudantis, na gerência, na condição de entes gestores públicos de personalidade jurídica privada, em geral, os conselhos escolares.

Neste ponto, cumpre-nos um vôo rasante sobre este mecanismo essencial que, como se disse na *Mensagem* de 2001, esteve na base da abertura de uma nova etapa na política educacional inaugurada em 1995, o FUNDESCOLA.

Segundo Fonseca e Oliveira:

O Fundescola é um programa resultante de um acordo de financiamento entre o Banco Mundial (BM) e o MEC, desenvolvido em parceria com as secretarias estaduais e municipais de educação. A missão do programa é promover um conjunto de ações para a melhoria da qualidade das escolas do ensino fundamental, ampliando a permanência das crianças nas escolas públicas, nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Por força de se vincular a um financiamento do BM conta, portanto, com acompanhamento e avaliação do BM (...) (FONSECA; OLIVEIRA, 2002, p. 3)

O Programa, portanto, estava ligado à implementação das políticas “sugeridas” pelo Banco Mundial que, como era prática nesses casos, contava com sua avaliação e com seus mecanismos de controle.

Como podemos observar da descrição de Fonseca e Oliveira, o seu caráter indutor da descentralização para o município e para a unidade escolar já estava inscrito no próprio Projeto: (...) o Programa propõe-se a desenvolver ações de fortalecimento da escola por meio de convênios com os municípios, mediante adesão dos mesmos (Idem, *ibidem*, p. 3).

O Programa introduzia institucionalmente os mecanismos de controle e de redistribuição de verbas, na modalidade “dinheiro direto na escola”, consubstanciados nos Planos de Desenvolvimento da Escola (PDEs), apresentados como instrumento de planejamento (de fato, sob certo aspecto, o são), mas cuja função primordial é estabelecer um laço contratual entre os estados, municípios e unidade escolares com o fim de assegurar o tipo de gestão (descentralizada, repassada para a sociedade) pretendida pelo BM, com o beneplácito do Governo brasileiro. Assim, Fonseca e Oliveira (Op. cit., p. 3) observam:

Para tanto, estados, municípios e escolas devem adotar a metodologia de planejamento estratégico, consubstanciada no modelo do PDE, que leve à racionalização, eficácia e eficiência da gestão e do trabalho escolar.

Segundo os autores em tela, o objetivo era, contudo, mais profundo, tinha o sentido de transformar na direção explicitada acima toda a administração educacional, inclusive deixando claro o mecanismo de chantagem empregada para induzir as secretarias a efetivar o modelo ditado, como vimos no Item 1 deste estudo, em toda a América Latina. Aqui voltamos a encontrar a terminologia já vista em documentos da “reforma” cearense (Idem, *ibidem*, p. 3, *itálicos nossos*): “A atuação do Fundescola

também visa ao *desenvolvimento institucional das secretarias de educação* para que tenham o foco de suas ações na escola.” Segundo os autores, no mesmo ponto:

A busca do apoio público ao *desenvolvimento centrado na escola* é um ingrediente essencial para assegurar o clima político e os *recursos para a sustentação e a expansão do processo de desenvolvimento da educação* (Itálicos nossos).

Assim, a autonomização da unidade escolar, o deslocamento da responsabilização educacional do Estado para a comunidade, a qual deve se capacitar gerencial e juridicamente (personalidade jurídica privada) para arcar com tal responsabilidade, é induzida. Ou mais propriamente, nas condições paupérrimas de financiamento em que vivem os gastos diretos com educação no período aqui recortado, a gestão escolar é obrigada a adotar as fórmulas gerenciais indicadas pelo BM:

A autonomia escolar se realiza mediante um fundo repassado à escola, com vistas a estimular o quadro administrativo a tomar decisões que afetem *materialmente* a escola e a responsabilizar-se pelos resultados de suas decisões (Idem, ibidem, p. 3, itálico no original).

Voltamos, como prometemos, aqui ao tema do contrato de gestão que, sob a forma de modelo de planejamento, é o objeto principal dos mecanismos do FUNDESCOLA pois

O PDE é entendido como o “carro-chefe” do Fundescola, uma vez que assinala uma ênfase na “escola com foco no aluno”. Nesse processo, a escola é tida como responsável pela melhoria da qualidade de ensino e o projeto visa modernizar a gestão e fortalecer a autonomia da escola (Idem, ibidem, p. 5).

Ora, como já vimos no Item 1 do presente capítulo, o gastos diretos com educação em relação ao PIB, na melhor hipótese, ficaram estagnados nos anos da “reforma” educacional cearense. O financiamento temporário pelo Banco Mundial de programas indutores da descentralização/autonomização, de um lado e, de outro, a constituição de entes gestores de personalidade jurídica privada de cariz participativo não poderia, neste contexto, favorecer senão a uma transmutação do serviço público em serviço publicizado, na acepção dada a este termo por Bresser Pereira, a saber, serviço ofertado numa situação de quase mercado, com financiamento diversificado e responsabilização da comunidade pelos resultados.

E, de fato, o FUNDOESCOLA indicava um primeiro passo, subsidiado pelas verbas provenientes dos acordos do Estado brasileiro com o BM, na direção da completa “autonomia” financeira da escola, como mostra o próprio modelo de financiamento e repasse previstos nesses acordos:

Na fase de implantação do PDE, 100% dos recursos advêm do Fundescola, sendo 60% para custeio e 40% para capital. Na fase de expansão, 70% dos recursos advêm do Fundescola e 30% das secretarias (estadual ou municipais). Na fase de consolidação I, os recursos são divididos igualmente e, na fase de consolidação II e III, o Fundescola entra com 30% e as secretarias com 70%. Nessa fase, 30% do financiamento é para capital e 70% para custeio (Idem, ibidem, p. 5-6, itálicos no original).

Fonseca e Oliveira (Idem, ibidem, p. 13) concluem que:

O importante é buscar meios de financiar melhorias de qualidade e expansão de acesso, sem onerar a carga fiscal do investimento em educação, considerada bastante alta para o país. Portanto, apela-se para alternativas de financiamento e de estratégias que atinjam o sistema, sem aumentar os custos.

Enfoque justo desses autores. Contudo, se, do ponto de vista material, é disso que se trata, num contexto em que os imperativos da crise capitalista exigem a desobrigação do Estado, por tudo que já se mostrou com base nas *Mensagens*, a “reforma” educacional cearense se desenvolveu de modo, não só a criar uma institucionalidade adequada a este objetivo, mas também a ganhar, pela via da participação social, a comunidade escolar para assumi-lo, no quadro de um Estado integralista. O início da “fase operacional” do FUNDESCOLA potencializou fortemente a implantação desse modelo de gestão pública “bresseriano” no Ceará.

Nesse sentido, a própria eleição de diretores de 2001 adotou uma norma que “passou batida” aos olhos dos estudiosos, hipnotizados com os avanços e limites da democratização na educação cearense, que os impede de enxergar o lugar desse processo na instituição de um Estado integralista dedicado a operar um fiscalismo contínuo. Nesta versão da escolha, “a eleição de diretores terá como base o PDE elaborado/avaliado pela comunidade educativa” (Idem, ibidem, p. 52). Ou seja, não importava que candidato vencesse a consulta daquele ano, qualquer um deles estaria comprometido liminarmente com o contrato de gestão (PDE) firmado com a

comunidade superior do Estado subsidiário (e, por meio dos acordos do FUNDESCOLA, com o próprio Banco Mundial).

Nunca se viu um garrote tão eficiente, porque “democrático” e irrigado a dinheiro direto na escola, para afastar as contradições entre a política de um governo e as aspirações da base da sociedade. Eis porque se tornou crucial consagrar a eleição de diretor como concretização de um modelo em que supostamente a liderança local ou escolar “fazia a diferença”. Fonseca (2003, p. 2) destaca a importância dessa legitimação do ponto de vista do FUNDESCOLA/PDE:

A liderança constitui o elemento básico para que a escola possa construir seu projeto e que possa administrar suas carências financeiras com iniciativas próprias ou com o suporte da comunidade em que se localiza a escola. Trata-se de um modelo que se diferencia da abordagem administrativa tradicionalmente utilizada na escola pública e que a instiga a adotar o *modus operandi* do setor privado.

Sem dar-lhe nome, Fonseca e Oliveira definem perfeitamente o arranjo subsidiarista-corporativista que informa o Programa FUNDESCOLA:

De par com a fragmentação do trabalho, *ocorre a diluição de poderes entre os membros da mesma coletividade*, onde cada um é responsável apenas por uma parte do poder decisório. *A concepção teórica já vem definida por "instâncias superiores"*, como costumam referir-se os membros da escola (Idem, ibidem, p. 14, itálicos nossos).

Este esquema subsidiarista toma uma dimensão geral, quando a *Mensagem* de 2001 antever a ampla integração da comunidade educativa em congressos municipais que culminaria em 2002 com a realização de um Congresso Estadual, inspirado nas conferências impulsionadas então pelo Governo Cardoso, para reunir as vontades comuns das diferentes classes sociais em presença na sociedade civil e do Estado. A *Mensagem* de 2003, já sob Lúcio Alcântara, fará menção à realização do Congresso Estadual Escola do Novo Milênio, sem, entretanto, entrar em maiores detalhes. Assinala simplesmente que o mesmo se constituiu num “*grande momento*” e que teve como objetivo elaborar o *Plano Decenal de Educação*” (CEARÁ, 2003, p. 47, destaque no original). As demais mensagens do mandato Lúcio Alcântara não voltarão a tocar no assunto.

O ano de 2001 se desenvolveu no quadro da continuidade do conjunto de programas indutores da descentralização seja para a esfera municipal, seja para a

unidade escolar, sempre acompanhados dos imprescindíveis movimentos de aprofundamento da gestão participativa, capaz de absorver, de um lado, os segmentos sociais no seio de um Estado integralista e, de outro, de responsabilizar a sociedade civil pela pelos resultados educativos.

É nessa direção que “o ano de 2001 consolidou ações que deram continuidade à operacionalização do Programa FUNDESCOLA/MEC” (CEARÁ, 2002, p. 55). No quadro deste Programa, se deu também continuidade ao Desenvolvimento da Gestão Educacional Cooperativa e Participativa, cuja referência é o contrato firmado entre a unidade escolar e a esfera subsidiária, o PDE, cuja função é o repasse equânime de recursos para as escolas.

Seguindo o mesmo padrão de indução à descentralização, prosseguiram os repasses de verba aos municípios no quadro do regime de colaboração, no quadro da Lei nº 9.424/1996 que instituiu o FUNDEF. Notável é o Governo reivindicar o repasse das verbas do FUNDEF e da Quota Estadual do Salário Educação, previstos em Lei Federal. Mas essa menção na *Mensagem* de 2002 tem a função de ressaltar a concepção de Estado coordenador, como princípio administrativo.

A *Mensagem* de 2002 explicita que os colegiados escolares devem, no contexto da “reforma” educacional cearense se revestir de um novo papel, a saber, o de gestores do cotidiano, ou, dito de outra forma, de viabilizadores, na base do sistema, da política educacional vigente. Assim, o Desenvolvimento da Gestão Educacional Cooperativa e Participativa empregou recursos na “redefinição dos papéis dos conselhos escolares”, realizando a “capacitação de 4.944 membros de 716 Conselhos Escolares nas escolas estaduais” (Idem, ibidem, p. 52).

De fato, o esforço para cooptar a consciência da comunidade para a ideia do modelo subsidiarista da gestão descentralizada era um dos principais aspectos do financiamento via FUNDESCOLA/PDE, enfático quanto à capacitação dos agentes da descentralização gestonária, como ressalta Fonseca (2003, p. 5):

Um dos documentos sugere a necessidade de treinamento intensivo dos protagonistas escolares na área de planejamento estratégico *para que se possa financiar melhorias de qualidade e expansão do acesso escolar sem onerar a carga fiscal do investimento em educação, sendo aconselháveis, portanto, alternativas de financiamento e estratégias que atinjam o sistema, sem aumentar os custos* (itálico nossos).

Sustentamos um pouco acima que programas como o FUNDESCOLA financiaram o processo de descentralização na via do financiamento público-privado da educação pública. A chamada capacitação dos gestores para a implementação da autonomia financeira das escolas incluíam, conforme Fonseca (Idem, ibidem, p. 13) exatamente essa dimensão:

Cabe, porém, ao “diretor/líder/gerente”, adquirir competência para buscar outras fontes de recursos para a escola, mediante convênios, acordos e contratos com entidades públicas e privadas, nacionais ou internacionais.

O conteúdo corporativista-consensualista, que incorpora plenamente a mentalidade público-privada, de tal capacitação é explicitada logo na abertura da seção consagrada à Educação na *Mensagem* de 2002 quando se define o sentido da política educacional que passa a estampar a marca Escola do Novo Milênio, o que atesta o completo alinhamento desta etapa da “reforma” cearense com as diretrizes do FUNDESCOLA/PDE:

Trata-se de um movimento que procura *gerar consensos* dentro de *um modelo participativo que tem início a partir da escola*, como unidade básica de planejamento, *até o Governo do Estado, passando pelas comunidades e municípios* (Ceará, 2002, p. 43, itálicos nossos).

É uma declaração abertamente corporativista, que reflete o perfil de um Estado integralista que a todos absorve “a partir da escola até o Governo, passando pelas comunidades e municípios”.

É assim que se encontra um item inédito no relatório do ano de 2001, contido na *Mensagem* de 2002, denominado *Protagonismo Docente*. Nele se explica que se trata de um processo voltado para promover melhorias na profissão docente. O raciocínio, mais uma vez, é o de desresponsabilização do Estado que, agindo como indutor, deverá “mobilizar a sociedade em torno da valorização social e do magistério”, como se não coubesse a ele, Estado, o atendimento das reivindicações dos professores, mas a “toda a sociedade”. Tal Programa, coerente com esta linha,

(...) envolveu parceria entre SEDUC, Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), Poder Legislativo, União dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), Conselho Cearense dos Direitos da Mulher, Imprensa e os sindicatos da categoria, APEOC e SINDIUTE (Idem, ibidem, p. 59).

O autor consultou as seguintes dirigentes do SINDIUTE sobre o fato: Gardênia Pereira Baima, Maria do Livramento Rios Osterno (Menta), Maria Valdecir Abreu de Paula e Maria José Morais, todas integrantes da diretoria na época referida. Mesmo que os dirigentes do SINDIUTE, na época, não confirmem a participação do Sindicato nesse Programa, o notável aqui é a diluição da questão profissional e salarial do magistério numa miríade de responsáveis, a “sociedade civil”, como se generalizou dizer, incluindo, em tese, os próprios professores, por meio de suas entidades representativas. Um semelhante arranjo, se prosperasse, se converteria num modelo perfeito de ordem corporativista. A julgar pelos relatórios de governo expressos nas *Mensagens* seguintes, a iniciativa não prosperou.

Sob esse aspecto mais evidente da captura das organizações de classe no bojo de uma estrutura estatal corporativista, reforçada pelos programas federais indutores da gestão descentralizada, é instrutivo nos referirmos brevemente ao outro segmento historicamente organizado da comunidade escolar, os estudantes. Antes, é necessário informar que, no período em tela, não se pode falar de um movimento estudantil generalizado na rede pública de ensino, senão de ocorrência residual de grêmios livres, em especial, nos grandes estabelecimentos da Capital. Esta rarefação de organização estudantil não deixa de ser um fator relevante na ação do Estado sobre o segmento alunos, buscando preencher esse relativo vazio com uma proposta de integração corporativista.

Sustentamos, outrossim, que, se, desde o I Ato, o grêmio estudantil, como fator algébrico, estava presente nos documentos da “reforma” educacional cearenses, apenas com o advento e operacionalização das políticas nacionais indutoras da descentralização, em especial, o FUNDEF e o FUNDESCOLA, iniciativas concretas serão tomadas em direção ao segmento alunos, como registram as mensagens do II Ato.

Sigamos, todavia, brevemente, a aparição do tema nos documentos da “reforma” educacional, antes de expormos os registros das mensagens do período 1999-2002. Já no *Plano de Desenvolvimento Sustentável: 1995-1998*, ao definir os segmentos que deveriam integrar a gestão colegiada e, “visando garantir (sic) o pleno desenvolvimento do processo educacional, nos aspectos de eficiência, eficácia e efetividade”, o *Plano* propõe:

Acompanhar e avaliar a formação e o funcionamento dos
Conselhos Escolares e das organizações existentes nas escolas:

Grêmios Estudantis, Congregações de Professores, Associações de Pais e Comunitários; (...) (CEARÁ, 1995a, p. 9, itálicos nossos).

A passagem é rica pois explicita o objetivo, no quadro da busca da eficiência, eficácia e efetividade, de “formar” os conselhos e as organizações da escola, incluindo o grêmio estudantil. O Estado, portanto, se coloca a tarefa de organizar as instituições representativas da várias camadas da sociedade civil já na perspectiva de que elas se caracterizem como parte integrante da gestão, na ponta, do aparelho de Estado. Guardadas as enormes diferenças de circunstâncias históricas e conjunturais, não há como não trazer à baila as semelhanças desse processo com a cabal reorganização do movimento sindical nos anos de 1930 que originou uma estrutura de sindicatos já diretamente encaixados no aparelho estatal.

Já assinalamos a observação de Ramos (Op. cit., p. 159) referente à capa do folder de propaganda dos conselhos escolares editado em 1996 pela SEDUC, que trazia um gráfico onde todas as organizações da comunidade escolar, com indicação explícita do grêmio estudantil, se plasmavam num órgão unificador que era o conselho. Ramos destaca, em seu texto, a seguir, a edição de uma cartilha destinada a esclarecer as funções do conselho escolar. Nela, segundo a autora, de novo, se explicita a participação do grêmio como uma das componentes da gestão (idem, ibidem, p. 164). A seguir, (Idem, ibidem, p. 166), Ramos segue citando a cartilha, na parte em que trata do papel do diretor numa gestão colegiada. Aí, o grêmio volta a aparecer como uma das instituições de “apoio” da gestão.

No folder referente às eleições de diretores de 2001, recolhido por Ramos (Op. cit., p. 176), na seção já retro-referida sobre o perfil do diretor do Novo Milênio, se elenca entre suas qualidades a capacidade de “integrar” as organizações da comunidade, onde se inclui o grêmio estudantil.

De acordo com os relatórios governamentais à Assembleia Legislativa, entretanto, e como já dito, as iniciativas concretas em direção à integração estudantil à “gestão colegiada” se concentrarão no período coincidente com a “operacionalização do FUNDESCOLA”, durante o II Ato.

Com efeito, na *Mensagem* de 2000, está registrada uma iniciativa em relação ao grêmios no contexto de uma série de ações de fortalecimento da “gestão colegiada”, operada em 1999: (...) a posse coletiva dos diretores eleitos em 1998; o segundo

processo de eleição dos Conselhos Escolares; os *Encontros de Reativação dos Grêmios Estudantis* (...) (CEARÁ, 2000, p. 45, destaques nossos).

Na *Mensagem* de 2001, no âmbito do Programa de Gestão Educacional Cooperativa e Participativa, ou seja, já no contexto de programas financiados por verbas de convênios federais e internacionais, está registrado: “visando fortalecer as ações de protagonismo juvenil foram capacitados 2.293 representantes de grêmios estudantis”(CEARÁ, 2001, p. 48). A citação ilustra a pretensão da política corporativista de enquadrar a organização estudantil na ordem da “capacitação” para a gestão “cooperativa e participativa”.

Quanto a essa intenção, a *Mensagem* de 2002 é explícita ao afirmar no item *Protagonismo Juvenil* (CEARÁ: 2002, p. 55, itálicos nossos):

Os adolescentes, além de transmitirem entusiasmo e vitalidade para a ação, se manifestam por pensamento (sic) e palavra. O propósito do protagonismo juvenil, *como educação para a participação democrática*, é criar condições para que o educando possa exercitar, de forma criativa e crítica, essas faculdades na construção gradativa de sua autonomia. Nesse intuito, foram *capacitados* representantes de 427 grêmios estudantis, visando fortalecer as ações do protagonismo juvenil.

Embora estivesse, inclusive em nossa interpretação, na gestão participativa, a ideia essencial da integração corporativista dos professores e estudantes na aplicação cotidiana da política definida subsidiariamente nas esferas superiores do Estado (em consórcio com as instituições multilaterais), os documentos inventariados pelos estudiosos e comentaristas da “reforma” educacional cearense e as *Mensagens*, que constituem o grosso do corpus aqui examinado, até 1999, ou não se referem à forma concreta de existência desses segmentos, ou o fazem de forma genérica.

A nosso ver, essa atitude desvela uma dupla determinação. Primeiro, a política de integração corporativista é completamente hostil à ideia de organização dos segmentos sociais numa perspectiva de classe, ou seja, sobre o eixo das reivindicações e interesses socialmente distintivos desses segmentos. Esta é uma constante em todas as formulações teóricas e tentativas políticas de “reformular” o Estado na via de uma ordem institucional corporativista/subsidiarista. Como vimos no Capítulo II deste estudo, a política de Vargas, uma tentativa feita pelo caminho da coerção-concessão, onde predominou o primeiro termo, resultou na “reinvenção” da estrutura sindical, com

repercussões fundamentais na institucionalidade como um todo que resultaram no Estado Novo.

No nosso caso, os documentos e, particularmente, as *Mensagens*, tentam, no I Ato, contornar a existência das organizações constituídas pelo magistério no processo de luta de classes, ou seja, na base da organização própria dos assalariados, ressalvadas as evidentes diferenças entre eles, o SINDIUTE e a APEOC. Até a *Mensagem* de 1999, os professores são referidos sempre com termos genéricos do tipo “representação dos professores”, ou são diretamente identificados com a congregação escolar, numa tentativa tanto de contornar a organização autônoma e geral da categoria, como a de enquadrar o magistério no esquema da descentralização para a escola.

Na *Mensagem* de 2002, aparece uma categoria de exposição ausente dos relatórios anteriores e que, posteriormente, não voltaria a aparecer, o *Protagonismo Docente*, dando conta do citado Programa de Valorização que, ao contrário do que sugere o título, não trata das medidas nesse sentido tomadas pelo Governo do Estado, mas denota uma espécie de chamamento à responsabilização social pela valorização da profissão. Aí, pela primeira e única vez nas *Mensagens* dos anos examinados, se menciona o nome dos sindicatos da categoria.

Já o grêmio estudantil, como categoria abstrata, significando, portanto, organização estudantil em geral, é mencionado nos documentos e mensagens desde 1995, ainda que, e porque, eles de fato não tinham existência real na maior parte da rede escolar. O II Ato terá, nesse particular, a marca da ação da SEDUC, não só no enquadramento participativo dos estudantes, mas, amparada na etapa de operacionalização dos programas federais, no investimento diretamente na criação de organizações estudantis diretamente corporativistas, pensadas e erguidas, não para a luta “sindical” dos estudantes, mas para o compartilhamento da gestão das unidades descentralizadas.

Não por acaso, Bezerra e Souza (2001), em artigo em que relatam pesquisa destinada a identificar as mudanças operadas na escola com a eleição de diretores, caracterizam o grêmio estudantil (e o conselho escolar, diga-se) como um dos “enigmas operacionais”, quer dizer, como uma instância que todos os segmentos consultados dizem existir, mas que nenhum dos entrevistados, no trabalho referido, sabe identificar.

Sempre presente na fala dos diretores, o grêmio é um desconhecido para os demais segmentos da escola, em particular, para os alunos. Seguramente, o grêmio, embora exista formalmente na maioria das

escolas investigadas, não ocupa, até aqui, o lugar de órgão de organização e mobilização do segmento estudantil (BEZERRA; SOUZA, 2001, p. 124-125).

Tal situação denotava na época a função formal de tal gênero de grêmios estudantis que, esvaziados em seu sentido histórico, passam a cumprir função de integrante formal, mas não menos eficaz, na legitimação da ordem subsidiarista/corporativista que se buscava implantar, da gestão coletiva.

Um movimento como esse não poderia deixar de ter o apoio do Banco Mundial que, conforme a *Mensagem* de 2001 (Idem, ibidem, p. 43) firmou contrato com o Governo do Estado no valor total de U\$\$ 150 milhões (com contrapartida deste último no valor de U\$\$ 60 milhões) para melhorar a qualidade “na prestação dos serviços educacionais”.

Fecham-se as cortinas. Intervalo.

2.5 A “Reforma” Educacional cearense, III Ato: crise e persistência do modelo

O mote para iniciar esta etapa de nossa narrativa não poderia deixar de ser a reveladora citação que Lúcio Alcântara escolheu para abrir sua primeira *Mensagem* à Assembleia Legislativa, em 2004¹⁴³:

A ciência econômica, ciência severa da escassez, proclama ser impossível atender, simultaneamente, a todos os objetivos políticos e a todos os anseios da sociedade, por mais válidos que sejam os objetivos e mais legítimos os anseios. A administração admite que todos têm razão, mas todos não podem ter razão ao mesmo tempo. Pela simples e boa razão de que nenhuma sociedade pode consumir, poupar, investir e distribuir nada além do que consegue produzir. E isso a gente realmente só descobre quando sai da confortável posição de estilingue para a ingrata posição de vidraça (Mário Henrique Simonsen apud CEARÁ, 2004, *Epígrafe*).

Passemos por alto o fato de que Simonsen se refere à economia política burguesa, cuja função é a de exatamente justificar uma sociedade que, a despeito do desenvolvimento dos meios técnicos, não pode ser senão uma sociedade da escassez.

¹⁴³ A *Mensagem* de 2003, embora já enviada pela administração Alcântara, houvera sido produzida ainda pela anterior equipe governamental e dava conta de realizações do último ano de Jereissati no governo.

O que ressalta na escolha dos formuladores da *Mensagem* é o caráter defensivo com que o governo se inicia, já justificando a impossibilidade de atender as demandas sociais. Talvez tal postura refletisse a eleição de Alcântara que, emerso de uma crise na política mudancista, apoiado com certa má vontade pelo tucanato, amargou um dramático segundo turno contra José Aírton Cirilo (PT), um candidato que se apresentara muito mais para marcar posição, mas que se beneficiou da onda que levou Luís Inácio Lula da Silva ao Governo Federal e da própria cizânia nas hostes do PSDB. Alcântara venceu o segundo turno com uma diferença de cerca de três mil votos, em meio a uma multidão de denúncias de fraude.

Talvez, a escolha da epígrafe refletisse a situação econômico-financeira em que Alcântara se viu no início de seu governo, bem diferente da proverbial “ilha da prosperidade” que celebrizou a política publicitária do período Tasso Jereissati.

O mais provável, no entanto, é que a epígrafe expressasse o conjunto dessas determinações, no contexto da continuidade intermitente da crise do capital, que alternava, já há algum tempo, anos de profunda depressão e tímidas recuperações na produção, numa evolução que, desde 1998, tendeu, na melhor das hipóteses, à estagnação.

Entre os anos 2002 e 2003, o PIB dos principais países industrializados oscilou entre resultados negativos (França em 2002 e 2003 com PIB de -0,1%) e realizações baixas (EUA, em 2003, com PIB de 2,9%), apenas com a exceção de países cuja economia está baseada num rebaixamento incivilizado do valor da força-de-trabalho, como a China, uma *avis rara* em meio à depressão geral, com um crescimento de 8,5% do PIB, em 2003 (CEARÁ, 2004, p. 30).

A União Europeia - UE, no seu conjunto, amarga um crescimento mínimo de 0,7% entre 2002 e 2003, enquanto, na América Latina, se recebe como positivo o fato do PIB não ficar negativo e fechar 2003 no patamar de 1,8%. O Brasil, fechará 2003 com um crescimento do PIB de irrisórios 1,7%, expressando sua completa dependência dos investimentos externos, atraídos, em função da crise mundial, pela alta de juros nos países centrais. A *Mensagem* de 2003, com efeito, nota que houve uma “redução de fluxos financeiros de financiamento para economias emergentes, com aumento da aversão ao risco e da alta volatilidade dos ativos financeiros (...)” (CEARÁ, 2003, p. 24).

Assim, o PIB mundial oscilará num patamar extremamente baixo entre 2002, 3,0% e 2005, 3,8%, num contexto de recrudescimento do desemprego mundial, em que

a média de desocupação nos países da OCDE chega a 7,1% no período, como constata as mensagens editadas entre 2003 e 2005 (CEARÁ, 2003, 2004, 2005, Item *Panorama Econômico Recente*).

A *Mensagem* de 2003, dando conta dos desenvolvimentos de 2002, já anotava que: “a retomada da economia mundial foi mais lenta do que inicialmente imaginado”, num ritmo, mais uma vez, determinado pela recuperação mais leve do que suposto da economia americana, com a persistência do desemprego em níveis altos (CEARÁ, 2003, p. 19).

No ano da posse de Alcântara, 2003, a crise mundial não poupa o Brasil. A *Mensagem* editada neste ano afirma que:

Pelo segundo ano seguido, a economia brasileira apresentou um fraco desempenho econômico, cuja taxa acumulada foi praticamente igual à expansão demográfica, determinando uma estagnação da renda *per capita* (Idem, *ibidem*, p. 24).

A *Mensagem* de 2004 constata que:

O ano de 2003 (...) pode ser considerado um ano de ajustes, de correção de rumos, e não de crescimento (...) [com] forte retração da demanda interna, inibindo o crescimento da economia (...) de uma forma mais efetiva (CEARÁ, 2004, p. 31).

A economia mundial e brasileira só conhecerão um respiro a partir de 2006, por meio de uma atividade fortemente ancorada no endividamento e na especulação, em geral. Mesmo assim, apenas para cair, em 2007/2008 na maior manifestação da crise do capital desde o *crash* de 1929.

A partir de 2002, o Estado do Ceará apresentará uma estagnação em seu PIB, mercê de realizações baixas com sentido declinante. Em 2002, o PIB do estado atingiu 2% de crescimento, mais alto do que o índice brasileiro que, entretanto, atingirá um patamar de crise, por volta de 1%. O que ressalta aqui, em continuidade ao cenário do II Ato, é a seguida queda do PIB no setor industrial, que em 2002 atinge crescimento negativo de -0,2%, enquanto o setor agrícola, cada vez mais aferrado ao agronegócio subsidiado, salvou o índice geral da negatividade (CEARÁ, 2003, p. 28-29).

O declive se reafirma em 2003, quando, no quadro do crescimento negativo do PIB brasileiro, o índice cearense amarga um resultado de -0,7%, com nova queda no PIB da indústria, que realiza -3,2%, parecendo indicar o beco-sem-saída a que chegou a

política industrial ancorada em um enorme programa de renúncia fiscal (CEARÁ, 2004, p. 38-39).

Entre 2005 e 2006, se opera um relançamento da economia mundial, com repercussões no Brasil e no Ceará, mas, como já anotamos, num processo insustentável e que desaguará na crise de alta intensidade que, no momento em que apresentamos o presente estudo, segue se desdobrando.

Mesmo assim, depois de três anos de resultados pífios, o PIB cearense cresce 3,3%, em 2005, e cerca de 4%, em 2006 (CEARÁ, 2005, p. 21; Ceará, 2006, p. 27). Essa evolução se dá num quadro de estagnação do crescimento econômico brasileiro, que a *Mensagem* de 2006 considera “mediano”, e que é acompanhado, entre 2003 e 2005, de uma elevação sempre constante da taxa de juros (CEARÁ, 2006, p. 20-21).

Essa relativa recuperação dos índices econômicos do Estado, marcando um novo traço de continuidade em relação ao governo anterior, se relacionava fortemente com a manutenção do incentivo ao agronegócio, agora apresentado como carro-chefe da economia cearense:

Trata-se da notável reestruturação de sua agricultura, que passou de uma tradicional atividade extrativista, baseada na exploração das plantas nativas com baixa competitividade, para o agronegócio (CEARÁ, 2006, *Pronunciamento*, p. 11.)

O Governo Lúcio Alcântara se inicia acusando o golpe do aprofundamento do que considera uma crise fiscal, quer dizer, de financiamento do Estado que não é, senão, o reflexo, nessa esfera, da crise capitalista mundial que aperta o passo na primeira metade dos anos 2000, mas ainda sem indicar a dimensão trágica que assumiria ao final da década.

Acusar o golpe, contudo, não significa mudar de rumo. Nesse caso, ao contrário, o caminho escolhido é o recrudescimento do modelo fiscalista, para o que se começa por reivindicar o histórico de arrocho herdado da “era Jereissati”, inclusive da pró-atividade dos governos anteriores nesse particular. Uma publicação oficial intitulada *Ceará: a prática de uma gestão pública por resultados* (IPECE, 2006), consagrada a expor o modelo administrativo da gestão Alcântara é explícita quanto a isso:

Um dos principais ativos que a administração pública do Ceará possui hoje é a sua reputação na prática de uma gestão fiscal sólida e equilibrada. Já bem antes da Lei de Responsabilidade Fiscal, o estado passou a trabalhar a boa gestão fiscal como principal

fundamento de sua política de desenvolvimento (HOLANDA, PETTERINI, BARBOSA, 2006, p. 21)

Tal caminho está fortemente assentado na produção de números superavitários pela via da contração dos gastos públicos, o que justifica a epígrafe escolhida por Alcântara para encimar sua primeira mensagem à Assembleia Legislativa, como observado acima. Com efeito, *Ceará: a prática de uma gestão pública por resultados* assume o arrocho fiscal como prática meritória:

Por boa gestão fiscal entenda-se uma execução orçamentária que (...) gera resultados primários compatíveis com uma trajetória sustentável da dívida pública, preserva gastos mínimos no financiamento da oferta de serviços públicos essenciais e financiamento da infraestrutura (Idem, ibidem, p. 21, itálicos nossos).

Desse ponto de vista, o ajuste fiscal em permanência é o principal elo de continuidade da administração Alcântara com o período Jereissati, continuidade que o novo governo reivindica, como se depreende do balanço apresentado no livro citado (Idem, ibidem, p. 21-22).

É dessa continuidade que Alcântara vai se valer para enfrentar a dura prova da falência do Estado, depois de anos de renúncia fiscal e de coordenação ou indução de ações da sociedade civil em benefício dos interesses do capital em crise. Segundo o texto em tela, os números do PIB dos anos de governo de Alcântara, acima expostos, decorriam de uma média pífia do PIB nacional entre 1995 e 2002, os anos do II Ato: 2,5% ao ano, resultando num parco crescimento de 1,7% no primeiro ano do governo em análise (Idem, ibidem, p. 22).

Segundo os mesmos autores, o PIB cearense, no mesmo período, teve uma média anual também baixa, 2,3%, afundando, em 2003, para 0,7% de crescimento anual, resultado imediatamente refletido na vida fiscal do Estado do Ceará, quando suas principais fontes de financiamento, a arrecadação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS e o repasse do Fundo de Participação dos Estados – FPE, equivalentes a 90% de tudo o que o Poder Público arrecada, declinaram fortemente.

(...) a arrecadação do ICMS sofreu duas quedas reais consecutivas em sua trajetória: -1,2% em 2002 e -1,1% em 2003 (...), a receita do FPE caiu -5,8% em termos reais (...) (Idem, ibidem, p. 23)

O recuo na arrecadação do ICMS reflete imediatamente a crise do sistema capitalista, sendo um índice, indireto, é verdade, da depressão da atividade produtiva real, enquanto a redução do FPE reflete a dinâmica mutante da base tributária brasileira, cada vez mais amparada nas taxas e contribuições do que nos impostos, com impacto imediato na “base tributária que define as transferências constitucionais de recursos para estados e municípios” (Idem, *ibidem*, p. 23), tendo em vista que ela é formada à de impostos tradicionais, como o Imposto de Renda – IR e o Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI.

Ao lado disso, a administração Cardoso houvera adotado práticas de renúncia fiscal, aprofundadas com a crise, em 2002, que também impactaram a arrecadação de IR e IPI (Idem, *ibidem*, p. 23-24).

Essa questão tem importância crucial para o tipo de análise que fazemos, que busca entender o giro ao gerencialismo no quadro da crise do capital, e, nele, do desmonte do Estado. Assim, tanto o deslocamento da base tributária do terreno dos impostos para o das contribuições e taxas, como a redução do compartilhamento da arrecadação de tais tributos entre União, estados e municípios, nos ajudam a entender a fraude representada pelas políticas de fundos praticadas desde 1995.

O FUNDEF, por exemplo, composto por impostos vinculados à educação e subvinculados ao Ensino Fundamental, no período em tela, se estruturou, como se vê, numa base de constante recuo das receitas que o fundamentavam (Tabela 1).

Tabela 1

Porcentagens das receitas da União que são compartilhadas com estados e municípios egressas de impostos

Ano	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
%	67,9	63,5	58,3	58,4	56,8	54,9	52,4	53,7

Produzida pelo autor a partir de dados do IPECE, 2006

A tabela acima mostra o declínio permanente das verbas componentes dos fundos, inclusive do FUNDEF, nos anos da “reforma” educacional cearense e demonstra com clareza que este mecanismo, que reclamava descentralização e participação corporativista na gestão, estava assentado no arrocho fiscal e no desmonte dos serviços de Estado.

Para os autores de *Ceará: a prática de uma gestão pública de resultados*, porém, a conclusão a se tirar dessa situação era o de adaptar a máquina do Estado a um novo esforço de disciplina fiscal, buscando compensar as perdas por meio da compressão sobre os gastos públicos, o que, veremos mais tarde, exigirá uma nova ofensiva subsidiarista buscando reforçar a governança local com o fim de integrar todos os segmentos da comunidade escolar na aplicação dessa política.

Com efeito, os autores da obra em tela são claros sobre a atitude frente à crise:

Em decorrência (...) de um perverso choque em suas receitas, aconteceu a necessidade de um *vigoroso ajuste fiscal* (...) o desafio se mostrou maior do que no passado, pois a conjuntura econômica não oferecia mais a flexibilidade de ajustes nas despesas, via inflação, e o estado não possuía alternativas de financiamento via bancos estaduais e privatizações (HOLANDA, PETTERINI, BARBOSA, 2006, p. 21).

Assim, em face da impossibilidade de financiamento inflacionário e da alienação dos ativos estatais, já “queimados” por Jereissati nas privatizações dos anos de 1990, restava apelar para “a capacidade de ação decorrente de sua [do Estado do Ceará] tradição de gestão fiscal conservadora”, de que fazia parte a alternativa de “reduzir despesas de custeio correntes”, isto é, de produzir superávit pela via fiscal, em bom português, cortando nas políticas sociais do Estado.

A primeira *Mensagem* efetivamente saída da pena de Alcântara, a de 2004, indica logo no *Pronunciamento do Governador* que o caminho a seguir passa fundamentalmente por aceitar esse marco. Diz Alcântara:

É sabida a nossa frustração em não poder executar mais programas devido à escassez de verbas públicas, principalmente em função do contingenciamento de mais de 90% de recursos do Governo Federal, *dos ajustes no funcionamento da máquina administrativa estadual*, como de outros fatores inerentes à sociedade que se encontra ainda distante do nível ideal de desenvolvimento (CEARÁ, 2004, p. 11, itálicos nossos).

No que se refere à educação, encerrado o ciclo Jereissati, o Governo que se encerrava utiliza a *Mensagem* de 2003, que se reporta ao ano de 2002, para apresentar um resumo de suas realizações no setor.

Vale aqui observar alguns desses indicadores. Os números a seguir se iluminarão quando, mais tarde, apreciarmos os índices trazidos pelas *Mensagens* propriamente do período Alcântara assinalarão. A unilateralidade com a qual são apresentados os dados

do legado de Jereissati (*Mensagem* de 2003), poderá, então, ser melhor esclarecida. Por hora, vejamos como se apresenta o balanço do II Ato (1998-2002).

A *Mensagem* de 2003 chama o foco para o problema da cobertura escolar e da matrícula inicial. Registra o crescimento da cobertura para 97% da população em idade escolar, mas se furta a esclarecer que se tratam de números do Ensino Fundamental, apesar de, logo a seguir, observar que é preciso “aumentar a oferta de matrícula no Ensino Médio” (CEARÁ, 2003, p. 17).

Nesse caso, se trata diretamente dos efeitos da municipalização, anabolizada pela indução financeira representada pelo FUNDEF. É a própria *Mensagem* de 2003 que observa: “o FUNDEF favorece a autonomia financeira do município” (Idem, ibidem, p. 60).

O regime de contrato de gestão embutida nos mecanismos do Fundo empurrou as prefeituras, até então avessas a ampliar suas redes, a lotar suas dependências em busca dos recursos públicos, agora exclusivamente provenientes desse sistema contábil. Junte-se a isso, a partir de 1999, os programas, como o FUNDESCOLA, reforçadores da modalidade de descentralização para os municípios e para a unidade escolar, também portadores de mecanismos de recompensa e castigo, favorecedores da emulação dos gestores para a ampliação da base de atendimento.

Curioso é o fato de que a *Mensagem* de 2003 fala de taxa de escolarização, sem se referir ao universo dos jovens em idade escolar, particularmente no que se refere ao Ensino Médio. Isso porque, a *Mensagem* esclarece subrepticamente que o índice de 79% de atendimento no Ensino Médio se refere ao universo das pessoas que concluíram o Ensino Fundamental no interregno entre 1998 e 2002 (CEARÁ, p. 17).

Com efeito, o grande feito do mudancismo no II Ato, confirmando a apreciação que temos feito, foi a de passar o atendimento educacional da esfera do dever do Estado, para a da coordenação do Estado do processo de responsabilização das esferas administrativas inferiores e para a sociedade civil, na modalidade da gestão participativa.

Assim, se pode observar na prestação de contas da “era Jereissati”, na *Mensagem* de 2003, que o grosso da população escolar cearense foi de fato repassada para a esfera municipal que, em 2002 já arcava com 72% da matrícula de Ensino Fundamental pública, enquanto o Estado assumia quase a totalidade da matrícula pública de Ensino Médio, mas que representava uma massa de atendidos muito menor.

O citado relatório, entretanto, não comenta o fato de que, registrados este aumento nas redes públicas, se preservou fundamentalmente a reserva de mercado da Rede Particular, que, tanto no Ensino Fundamental, quanto no Médio manteve sua cobertura quase inalterada, ao longo desses anos.

Note-se ainda que os números de escolarização e de pessoas que concluíram o Ensino Fundamental e Médio são fortemente incrementados com os números de programas de educação à distância, instalados, mais uma vez, em parceria com a esfera municipal e que, segundo a *Mensagem* de 2003, formou, no período do II Ato, nada menos que 208.366 educandos (Idem, ibidem, p. 51). O que não se diz no documento, daí uma certa dificuldade que se impõe à sua leitura, é que tais números devem ser deduzidos dos números da escolarização e da conclusão, ao invés de somados como é o impulso do leitor.

A *Mensagem* de 2003 mostra ainda um recuo na reprovação e o aumento nas taxas de aprovação, seja na Rede Estadual, seja nas redes municipais, sem falar na esfera particular em que esse indicativo é historicamente irrelevante. Esquece-se o Governo, no entanto, de mencionar a adoção do regime de ciclos associado às salas de aceleração que, como já discutindo no item dedicado ao II Ato, praticamente extinguiu o instituto da reprovação, com consequências duramente sentidas nos anos posteriores.

Artifícios desse tipo se apresentavam como subproduto do regime de contrato de gestão que passou a comandar centralmente o processo descentralizado, sobretudo no que dizia respeito ao financiamento. Truques como a modalidade de organização escolar em ciclos serviam perfeitamente à produção de números para garantir a continuidade do acesso aos fundos financiadores, bem como à propaganda governamental.

Tais realizações são naturalmente debitadas à descentralização e ao processo de passagem da educação da responsabilidade estatal para a gestão compartilhada no âmbito da sociedade civil. Assim, a *Mensagem* de 2003, que ainda se pode debitar a Jereissati, segue relatando a continuidade das iniciativas no campo da “reforma” gerencial que a educação cearense conheceu em sua administração de oito anos.

A par de afirmar a equidade como objetivo fundamental a ser alcançado pela conversão de uma cultura administrativa nos novos costumes gerenciais (Idem, ibidem, p. 58), a *Mensagem* de 2003 denota que, nesse terreno, o esforço é de consolidar o modelo. Tanto que as principais ações elencadas sob a rubrica *Desenvolvimento da*

Gestão Cooperativa e Participativa estão ligadas às questões de capacitação de gestores, por sinal, confirmando a precedência que, como vimos, o FUNDESCOLA dava a esse aspecto.

Dessa forma, destaca-se a continuidade de medidas de “*capacitação dos Conselhos Escolares*”, sobre o que se relata a realização de treinamentos envolvendo 2.764 membros de 716 conselhos escolares, com foco nas técnicas de “*monitoramento das ações do Projeto Político-Pedagógico (PPP) e do Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE) e do regimento escolar*”. Na mesma linha, a *Mensagem* dá conta da “capacitação de 512 grêmios estudantis das escolas públicas estaduais”. Nesse mesmo âmbito, o relatório indica o atendimento 11.635 pessoas em cursos de extensão do Programa de Formação Contínua e à Distância – PROGESTÃO, dos quais, 5.556 em nível de especialização (Idem, ibidem, p. 58-59).

A ênfase na formação de gestores corresponde ao objetivo de consolidar a conversão da administração da educação em gestão descentralizada. Como afirma a *Mensagem* em pauta,

A descentralização administrativa e o fortalecimento institucional implementados pela SEDUC estão em sintonia com o novo modelo de gestão, cujo objetivo é *dar autonomia à escola, fortalecendo a participação social da comunidade escolar e de seu entorno* (Idem, ibidem, p. 64, itálicos nossos).

O Governo Lúcio Alcântara herdará esse modelo legado por Jereissati imerso numa crise, fruto dos próprios fatores, expostos sumariamente na abertura deste item, que, à sua época, exigiram das classes dirigentes a conversão do Estado desenvolvimentista bastardo no Brasil (fruto do caráter inconcluso da nação brasileira, atrelada historicamente aos interesses do imperialismo, a quem sua burguesia está umbilicalmente ligada) num Estado indutor, encarregado de coordenar a passagem da responsabilização de sua área social para o plano do mudo privado, sob a forma da gestão com participação social.

Tais fatores, nesse momento, como antes, podiam ser resumidos na necessidade de reduzir os custos estatais. O modelo de Estado prefigurado na “reforma” educacional de Jereissati exigia, outrossim, a colaboração social capaz, tanto de amortecer a reação ao contingenciamento de verbas, como de operar, num esquema público de direito privado, os contratos de gestão e a pró-atividade necessária à consecução da diversificação do financiamento, isto é, de operar medidas privatizantes.

Jereissati termina seu governo, em meio ao recrudescimento da crise fiscal que potencializou as mudanças realizadas nesse terreno. Mas conclui seu período também deixando um arcabouço gestor e um marco legal adequados à passagem definitiva à gestão dos serviços públicos na esfera pública não-estatal: a municipalização, a legislação público-privada representada pelo FADE, os mecanismos de contrato de gestão, potencializados durante os seus governos pelos programas federais de financiamento direto da unidade escolar, os conselhos escolares como entes gestores de direito privado, a legitimação do processo assegurada pela eleição de diretores, a cultura consolidada pelo monumental esforço de formação gerencial, as organizações de classe e da juventude, ou seduzidas ou intimidadas pela onda participacionista.

Será desse legado que Alcântara lançará mão para implementar sua administração que se distinguirá exatamente por um contingenciamento sistemático das verbas e por um arrocho fiscal transformado em dogma administrativo, para o que, como no governo anterior, o deslocamento da responsabilização do Estado para a sociedade civil, isto é, para o mercado, é item igualmente dogmático.

Eis que na *Mensagem* de 2004, como lembramos, a primeira a sair genuinamente de sua caneta, Alcântara, demonstrando consciência do legado de seu antecessor, faz profissão de fé no Estado indutor quando afirma em seu *Pronunciamento*:

É importante poder inaugurar o segundo ano de Governo reconhecendo que o Estado já começa a desempenhar o seu papel de *agente catalisador e animador* do desenvolvimento, pois oferece os meios e as condições objetivas *para a sociedade construir soluções* (CEARÁ, 2004, p. 11, itálicos nossos).

Ainda nesse *Pronunciamento*, Alcântara avançará na ideia aí contida ao se referir ao aumento das exportações em seu primeiro ano de governo como fruto da “parceria da iniciativa privada e associações de classe” (Idem, *ibidem*, p. 12).

Colocando-se nesse terreno, Alcântara adotará seu próprio modelo gerencial, mais uma vez, como em 1995, quando Jereissati se alinhou ao discurso do desenvolvimento sustentável, demonstrando a sintonia do mudancismo cearense com as novidades gerenciais privadas postuladas em nível internacional. Assim, o Governo Lúcio Alcântara instituirá, como instrumento administrativo, a Gestão Pública por Resultados – GPR.

Cumpra-nos, neste ponto, uma rápida digressão sobre este modelo de gerencialismo para uma melhor compreensão das formas assumidas neste período pelo Princípio da Subsidiariedade na administração da educação pública cearense.

Adotada a partir de 2003, a Gestão Pública por Resultados – GPR só será mencionada na *Mensagem* de 2006, já dando conta de seu “amadurecimento”:

O ano de 2005 reveste-se de caráter especialmente simbólico para o Governo, pois marca o amadurecimento do Modelo de Gestão Pública por Resultados, iniciado três anos antes (CEARÁ, 2006, p. 11).

De fato, a adoção dessa modalidade gestonária em todos os aspectos importantes da administração, tributária, como se verá, da ideologia do desenvolvimento sustentável, começara já na construção do Plano de Governo do que viria a ser o período Lúcio Alcântara, no qual seus elaboradores ocuparão cargos importantes¹⁴⁴.

Segundo seus proponentes, a GPR teria como “pressuposto fundamental” a ideia de que “avanços econômicos e sociais são complementares”, eles “ou avançam juntos ou retrocedem juntos”. Assim, haveria um atrelamento entre um aspecto e outro, onde o comprometimento com o avanço social pressuporia a avaliação da política econômica. Essa unidade é o núcleo, como já veremos, da noção nuclear da administração por GPR, a governança.

Conforme a Gestão por Resultados, o Plano de Governo de Alcântara foi estruturado em quatro áreas, que reaparecerão como ordem de exposição nas *Mensagens* enviadas à Assembleia Legislativa entre 2003 e 2006: *Ceará Empreendedor*, a dimensão econômica; *Ceará Vida Melhor*, a dimensão social; *Ceará Integração*, o aspecto territorial e *Ceará a Serviço do Cidadão*, conforme os autores do Plano, “a dimensão da governança”, precisando que: “o eixo da governança fica responsável pelo suporte institucional e operacional dos três primeiros eixos” (MAIA JÚNIOR; HOLANDA, 2006, p. 11).

Cada uma dessas dimensões possui uma diretriz principal. Assim, o eixo *Ceará Empreendedor* elege a competitividade como sua diretriz *mater*, que reproduz a ideia de

¹⁴⁴ Francisco Maia Junior é eleito vice-governador na chapa de Alcântara e assume a Secretaria de Infraestrutura; Marcos Holanda assume a presidência do Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE), órgão central do planejamento estatal nessa época, além, de um importante núcleo de economistas formados no CAEN-UFC que integram a equipe do citado Instituto.

“vantagens competitivas” da política industrial de Jereissati fundada na renúncia fiscal. Ao mesmo tempo, este eixo inspirará a política de oferta e gestão dos serviços de Estado sob uma lógica empresarial, de empreendimento baseado em eficácia, eficiência e sucesso, noções próprias da linguagem mercadológica.

No foco *Ceará Vida Melhor*, onde se inclui a educação, também se repete a visão do governo anterior na noção de que o caráter “estruturante” do Estado, que não é mais provedor de direitos, mas de meios para que cada indivíduo assegure sua própria promoção pessoal, ou como dizem os autores do Plano: “o social qualifica as pessoas”.

Nessa linha, se mantém a forte tendência descentralizadora das administrações anteriores, sob o argumento de que, nesse caso, “a construção dos resultados acontece nos municípios e nas comunidades, onde o raio de ação do Estado é limitado”. Do que se conclui que os instrumentos adequados para a área social serão os que se baseiam “na promoção de parcerias entre tais entes” (Idem, *ibidem*, p. 12-13).

Como já observamos em relação à política participacionista do período Jereissati, a transferência da gestão para a ponta é diretamente identificada com o deslocamento para a esfera privada:

Se na esfera econômica as parcerias público-privadas são apresentadas como instrumento inovador de ação, na esfera social uma grande inovação é potencializar e alavancar as parcerias público-público para a promoção de programas sociais (Idem, *ibidem*, p. 13).

Naturalmente não se esclarece que um lado dessa “parceria público-público” é o público não-estatal sob a forma das “comunidades”. Ainda que isso fique evidente quando os autores observam que, nesse processo,

em muitos casos o papel principal do estado não é de operador e sim de incentivador. Ou seja, cabe ao estado muito mais criar os incentivos corretos para que os atores locais promovam os resultados perseguidos do que ele próprio procurar fazê-lo (Idem, *ibidem*, p. 14)

Finalmente, o sentido da ideia de “resultados” surge quando se revela que os “incentivos corretos” se referem ao financiamento dos serviços sociais do Estado por meio de mecanismos do tipo contrato de gestão, pelos quais se “premia financeiramente os municípios com mais avanços nas condições de saúde, educação e renda (...)” (Idem, *ibidem*, p. 14).

No eixo *Desenvolvimento Regional*, a GPR repisa como diretriz a ideia do equilíbrio regional que serviu, no passado, à política de renúncia fiscal para atrair empreendimentos para as regiões interioranas, a custo de “vantagens competitivas”, entre as quais a “mão-de-obra habilidosa”, ou seja, barata.

Finalmente, no eixo *Ceará a Serviço do Cidadão*, definido, como veremos, não fortuitamente, como o “guarda-chuva dos demais eixos”, se esclarece que a lógica da GPR é a governança, conceituada pelos autores do Plano de Governo como a dimensão em que o Estado é “mero meio de promoção do bem-estar”. Retenha-se aqui essa ideia de Estado-meio, uma senha para, de um lado, se incorporar corporativamente, num desenho setorial, os “polos sociais opostos”, como forma, de outro, para desonerar o ente estatal dos direitos nele inscritos pela luta de classes.

Dissemos a respeito da “reforma” educacional de Jereissati que ela poderia ser resumida na obra de redesenhar a administração na forma do deslocamento da responsabilização estatal para os entes descentralizados participativos. O eixo da governança de Alcântara apostará na mesma tarefa explicitada como “a criação de um arcabouço institucional de suporte” (Idem, *ibidem*, p. 15).

Como vimos no início do presente estudo, a governança foi um conceito de que as agências multilaterais lançaram mão para enfrentar a crise dos estados sacudidos pela primeira onda de “reformas”, nucleando a segunda onda que pretendia remodelar o aparelho estatal para dotá-lo de capacidade de promover consensos sociais associados ao desenvolvimento de instrumentos adequados de aplicação das medidas governamentais (BORGES, 2003 p. 126). A retomada dessa ideia, já em nossa década, indica a permanência da crise do capital e dos imperativos que ela impõe no que respeita ao redesenho do Estado.

É nesse bastidor que precisamos entender a adoção da GPR pelo Governo Alcântara. Onde se deduz a continuidade da ofensiva de integração das forças sociais em presença na sociedade ao aparato de um Estado que se põe numa perspectiva integralista.

A GPR de Alcântara segue tributária do ideário bancomundialista de um modelo ideal de Estado “neutro”, definido em termos procedimentais, em outras palavras, uma passagem do governo, tipicamente político, à governança, como discutimos do Capítulo I do presente estudo.

E por que é necessário seguir nessa direção, por que a governança segue sendo a diretriz administrativa central? Porque, como dizem Holanda, Petterini e Barbosa (2006, p. 21-25) a precondição da aplicação do Plano de Governo de Alcântara é o também contínuo ajuste fiscal.

Nesse caso, dizer ajuste como precondição é dizer ajuste como objetivo de governo. Segue, nesse sentido, também o esforço para a geração de superávit fiscal, exercício agora renomeado de “Estratégia da Despesa”. Segundo a “Estratégia da Despesa”, durante o Governo Alcântara, foi aplicado um “choque de gestão”, que incluiu uma ofensiva sobre os gastos públicos, desde redução do valor das diárias até o recolhimento de veículos e linhas telefônicas (Idem, ibidem, p. 27). Mas o mais relevante foi o arrocho salarial aplicado sobre os servidores estaduais que favoreceu a que a folha de pagamento ficasse sempre abaixo de 50% das despesas correntes líquidas, portanto muito aquém do limite fixado pela Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, mas também a uma distância segura do limite prudencial da Lei, 53% das despesas correntes líquidas (Tabela 2).

Tabela 2

Despesa com pessoal - Porcentagens da Receita Corrente Líquida
Ceará (2002-2005)

Ano	2002	2003	2004	2005
%	48.4	50.1	49.8	49.7

Produzida pelo autor a partir de gráfico do IPECE, 2006

Com efeito, no que diz respeito especificamente á educação, os gastos correntes da SEDUC também foram drasticamente reduzidos, como mostra a Tabela 3:

Tabela 3

Gastos Finalísticos da SEDUC – R\$ milhões (preços constantes de 2005 corrigidos pelo INPC)

Ano	2003	2004	2005
SEDUC	55,2	38,1	34,3

Produzida pelo autor a partir de dados do IPECE, 2006

Decorrente, portanto, do duro arrocho fiscal que o Governo Alcântara adotou, que concepção geral tinha a GPR, o que permite caracterizá-la como uma estratégia de governança de cariz corporativista, no mesmo espírito da “reforma” do Estado que segue nesse momento dominando o cenário das políticas governamentais?

Segundo Rosa, Holanda e Maia Júnior (2006, p. 37), a questão fundamental segue sendo a mesma colocada quando da adoção do *Plano de Desenvolvimento Sustentável: 2005-2008*, na inauguração do segundo período Jereissati: “como fazer mais com menos recursos disponíveis?”.

A *Mensagem* de 2006 (CEARÁ, 2006, p. 13), como resultado dessa orientação advinda do Plano de Governo com base no modelo GPR, se regozija, quase no fim do Governo Alcântara, de que:

O Ceará, hoje, tem uma das situações fiscais mais favoráveis do país. As contas de 2005 fecharam com superávit nominal e primário de R\$ 195 milhões e R\$ 561 milhões, respectivamente. Estamos, por conseguinte, bem mais avançados do que o Brasil, que ainda persegue a tão sonhada meta do déficit zero.

Uma ofensiva de compressão dos gastos públicos de tal monta justifica plenamente a ênfase que a GPR dá ao binômio participação/financiamento por contrato de gestão ou por resultado, sem o que não se poderia chegar ao consenso obrigatório à aplicação desse garrote fiscal.

Para esses planejadores, trata-se de viabilizar a “reforma” fiscalista do Estado numa nova situação. Os pressupostos porém são velhos de pelos menos dez anos, ainda que introduzindo novas palavras que nos obrigam a novas traduções (“*quantas palavras!*”, se espantaria Chico Buarque).

A palavra da hora é empreendedorismo. Entenda-se, nesse caso, como sinônimo da pró-atividade de que deveriam se imbuir os detentores do direito ao serviço público, agora chamados, eles mesmos, a assegurá-los, a partir da ação “incentivadora” do Estado. Como no governo anterior, o incentivo era no sentido de que os gestores-participantes, operando na ponta, “onde o raio de ação do Estado é limitado”, adotassem as formas protogênicas da gestão privada. Nesse sentido, a GPR reanima o esquema da competição administrada, no sentido bresseriano, entre os agentes promotores do serviço público, monitorados pelos instrumentos de avaliação institucional (Idem, *ibidem*, p. 38).

Os meios de ação desses agentes se basearão nos meios próprios da operação no mercado, ainda mais se o arcabouço deixado por Jereissati, como o próprio Alcântara observa na *Mensagem* de 2004, seguia adequado a essa nova etapa da “reforma” institucional. Sob esse aspecto, o Governo Alcântara será totalmente fiel aos ensinamentos de Bresser Pereira no que diz respeito à passagem do burocratismo ao gerencialismo (Idem, ibidem, p. 39): “a GPR prioriza o atendimento ao cidadão como cliente, é pró-ativa, toma iniciativas e tem autonomia gerencial”. Vai nesse mesmo sentido o uso do vocábulo *produto* para se referir aos serviços públicos (Idem, ibidem, p. 38).

O sucedâneo participativo dessa política logo aparece quando os autores se perguntam “para quem e **por quem** é desenvolvida a GPR?” (Idem, ibidem, p. 41, negritos nossos). Esta pergunta é respondida com a palavra “beneficiário”, que substitui a ideia de detentor de um direito civil. É significativo, mas o mais importante é a introdução do esquema corporativista de integração corporativista da comunidade:

Além do mais, os beneficiários diretos têm a função de *co-responsáveis* pelas decisões de *políticas públicas*, pois eles manifestam suas demandas e *devem envolver-se num processo participativo de identificação dos problemas, alternativas de solução* (...) (Idem, ibidem, p. 41, itálicos nossos).

Os servidores públicos, totalmente identificados com o Estado como tal, seriam, nesse novo esquema subsidiarista-corporativista que regerá os quatro anos de Alcântara, os responsáveis pela “articulação com os diversos atores sociais, tendo em vista elaborar programas e projetos compatíveis com a solução dos problemas identificados”, afirmam os autores na mesma página retrocitada.

Estabelecidas novas vestes para o mesmo conteúdo subsidiarista-corporativista herdado da administração anterior, como incidiu a GPR de Alcântara sobre os resultados educacionais, de acordo com as mensagens governamentais desse período administrativo? Disso nos ocuparemos para concluir esta narrativa.

Sem se referir explicitamente à GPR, o *Pronunciamento* de abertura da *Mensagem de 2004* faz referência ao seu principal mecanismo de aplicação, o Grupo Gestor, criado pelo Decreto 21.170, de junho de 2003 em cujo seio se reuniam os titulares das chamadas secretárias-meio, Planejamento, Administração, Fazenda e Indústria e Comércio (CEARÁ, 2004, p. 15).

Por outro lado, o credo participacionista é ritualmente repetido pelo Governador:

Em favor do fortalecimento da relação Governo X Sociedade Civil, ressalte-se a realização de oficinas de diálogos com representantes de ONGs e instituições governamentais (...) (idem, ibidem, p. 26)

Na mesma *Mensagem*, refletindo a adoção da GPR, se inaugura o eixo Estado a Serviço do Cidadão, dedicado a “efetivar a gestão compartilhada, a participação e o controle social”, onde se lê sobre o *Fortalecimento da Relação Governo X Sociedade Civil*.

Pela primeira vez, o informe sobre educação aparecerá sob a rubrica Ceará Vida Melhor. Nesse particular, se reflete imediatamente o legado da “era Jereissati”, sob a forma da constatação, “na área de educação”, de “limitações encontradas”, que foram enfrentadas por intermédio de Programas federais de apoio à expansão do Ensino Médio, como o Projeto Alvorada e o Programa de Melhoria do Ensino Médio – PROMED, ambos do Ministério da Educação – MEC.

Quanto à questão da gestão, em particular, as iniciativas seguiram se dando no quadro do FUNDESCOLA e, como tal, priorizando a capacitação dos agentes da gestão participativa. Nesse sentido, o Governo Alcântara desenvolveu, desde o primeiro ano, um reordenamento gerencial da estrutura da SEDUC chamado Programa de Modernização e Melhoria **nas** Escolas. O uso da preposição “em”, em negrito, ao invés de “de”, é por si só revelador do caráter desse reordenamento que ocasionou uma fragmentação da atividade da SEDUC. Seu objetivo, na linguagem tradicionalmente eufemística das *Mensagens*, era “o desenvolvimento de um sistema para a *apropriação de custos por unidades administrativas*”. Refere-se, portanto, a um novo deslocamento da responsabilização para a unidade escolar. Tal ação foi aplicada numa parceria com a Fundação Brava e o Instituto de Desenvolvimento Gerencial - IDG (Idem, ibidem, p. 21, destaques nossos).

Desdobrando essa orientação, o Governo Lúcio Alcântara, se baseando no “Movimento das Escolas Eficazes” e em busca de crescimento positivo de indicadores educacionais, encaminha, na gestão da Professora Sofia Lerche Vieira à frente da SEDUC, a Gestão Integrada da Escola – GIDE - como instrumento de planejamento¹⁴⁵, em substituição aos Projetos Político-Pedagógicos. Em junho de 2006, a GIDE recebe a certificação do MEC, pela assinatura do Termo de Compromisso entre SEDUC e Fundo

¹⁴⁵ Aprovada pela Câmara de Educação Básica do Conselho Estadual de Educação/CED, e regulamentada pelo Parecer N^o 0722/2005.

Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), ainda vigente. A GIDE atualiza, unificando os instrumentos do Projeto Político-Pedagógico e do Plano de Desenvolvimento da Escola – PDE, os mecanismos do tipo contrato de gestão e sua certificação junto ao MEC/FNDE viabiliza os processos de injeção de recursos extra-orçamentários com o fim de incentivar a autonomização e a gestão público-privada das unidades escolares.

A *Mensagem* de 2004, de forma, até certo ponto, curiosa, aborda o crescimento da matrícula inicial, nos oito anos do Governo Jereissati, do ponto de vista da transferência de matrícula para a esfera municipal, desfocando da universalização, peça privilegiada, durante anos, da propaganda oficial.

Os números, entretanto, revelam que, se a municipalização foi maciça, o número de matrículas de Ensino Fundamental na dependência administrativa estadual ainda é extremamente relevante, como revela a Tabela 4 que indica o descenso real da participação do Estado do Ceará nesse nível de ensino. Tal deslocamento, no seu aspecto de manutenção de uma matrícula de Ensino Fundamental na esfera estadual, ficava opaca nas *Mensagens* da “era Jereissati” que se concentravam em relacionar os dados das vagas municipalizadas.

Tabela 4

Matrículas no Ensino Fundamental em dependências administrativas estadual e municipal
Ceará (1998-2004)

Ano	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Matrícula Estadual	521.659	477.960	445.563	368.602	325.221	273.712	242.033
Matrícula Municipal	1.112.462	1.180.636	1.252.007	1.289.191	1.338.780	1.356.572	1.340.727

Produzida pelo autor a partir de dados da Mensagem do Governador à Assembleia Legislativa – 2004, 2005

Inversamente, portanto, como demonstra a Tabela 4:

Enquanto reduzia-se a oferta de Ensino Fundamental na rede e estadual, fenômeno inverso ocorreria em relação do Ensino Médio. A “estadualização” dessa etapa da educação básica deu-se em ritmo acelerado no mesmo período (...) (CEARÁ, 2004, p. 107).

Os dados aportados (e a forma como o são nas *Mensagens* desse período do mudancismo) confirmam que a obra gerencial dos anos do mudancismo se identifica fortemente com a obra municipalizadora. O que não se podia ver com clareza nas *Mensagens* da “era Jereissati” era que a forte municipalização não conseguira eliminar a ainda relevante participação da esfera estadual na oferta nessa etapa da Educação Básica. O fato explica a necessidade de manter a pressão pela municipalização e, nesse sentido, pelo deslocamento da gestão para a base do serviço público e pela responsabilização da sociedade civil pela sua consecução.

Um outro aspecto é que a transferência do Ensino Fundamental para o âmbito municipal, em troca da responsabilidade prioritária da esfera estadual pelo Ensino Médio, pela maior dimensão numérica do primeiro, revela um dado importante da desresponsabilização pela Educação Básica como um todo. Reforça esse aspecto o movimento da gestão para a escola mesma, sempre identificada com a parceria com a esfera privada.

Com efeito, o mudancismo foi proativo na municipalização, conforme as mensagens do período Lúcio Alcântara. Embora haja uma elevação seja da escolarização, seja da municipalização do Ensino Fundamental (termos, como vimos argumentado, inseparáveis), em escala nacional e regional, o Estado do Ceará se manteve, desde 1998, na liderança desse processo. Em 2003, enquanto 83,24% do Ensino Fundamental cearense estava municipalizado, tal índice atingia 71,29% no Nordeste e a 56,92% na esfera nacional (CEARÁ, 2004, p. 108). Essa *Mensagem* de 2004 fazia um comentário interessante: “*confirma-se, assim, a tendência histórica de maior participação dos Municípios na oferta do Ensino Fundamental na região mais pobre do país*”, mostrando a municipalização como própria do ensino oferecido às camadas mais empobrecidas.

A questão de fundo do processo de municipalização e, concomitantemente, do deslocamento da gestão para a sociedade civil, com conseqüente responsabilização público-privada, a saber, o desmonte do financiamento estatal com fins de realizar seguidos superávits administrativos primários, aparece sob a ótica da fuga de recursos da esfera estadual para a esfera municipal.

Segundo a *Mensagem* de 2004, “a simultânea redução da oferta de matrículas do Ensino Fundamental na rede estadual implicou na (sic) simultânea transferência de recursos do Tesouro do Estado aos municípios (...)”. De fato, as transferências do

Tesouro estadual para os cofres municipais, progrediu de forma regular entre 1998 e 2004 (CEARÁ, 2004, p. 109). A *Mensagem* ressalta que a perda de recursos coincide com a elevação da matrícula de Ensino Médio na dependência estadual, cuja despesa, todavia, se mantém mais ou menos estável nesses sete anos em tela, oscilando entre R\$ 167 milhões, em 1998 e R\$173 milhões, em 2003, se elevando conforme o aumento da matrícula.

A administração Alcântara se queixa do “lençol curto” das verbas para a educação que, ao financiar a municipalização, rumo ao financiamento diversificado (público-privado), descobre a manutenção do Ensino Médio cada vez mais estadualizado. Situação agravada pelo fato de que a União, como já sublinhamos no Item 1, tópico 1.5 deste Capítulo, omitiu-se de exercer sua função suplementar determinada pela Lei do FUNDEF. Como consequência, em sete anos, o débito da União para com o Estado do Ceará referente à suplementação atingiu um montante da ordem de R\$ 407.824.252,03 (CEARÁ, 2004, p. 110).

De fato, a matrícula no Ensino Médio cresceu continuamente a partir de 1997. De 2002 a 2003, o Estado do Ceará responderá respectivamente por 81,9% e 84,04% da matrícula pública. Disso, poder-se-ia concluir que, ao abandonar o Ensino Fundamental aos municípios, na via da responsabilização da comunidade sob a ideologia da participação social, a esfera estadual tenha dado passos efetivos para a universalização do Ensino Médio.

A *Mensagem* de 2004, entretanto, esclarece que a ampliação da cobertura do Ensino Médio pela esfera estadual correspondeu ao atendimento de apenas 37,5% da população entre 15 e 19 anos, o que mostra claramente a dimensão da desresponsabilização. O que não alterou, apesar das reclamações, a disposição do Governo Lúcio Alcântara de manter o essencial da política do governo anterior. Assim, a *Mensagem* de 2004 registra, por exemplo, uma nova descentralização de recursos para 799 escolas.

A seguir, a mesma *Mensagem* apresenta, no rol das realizações governamentais do ano anterior, a “descentralização na execução e na prestação dos serviços públicos por vários setores do governo”, para o que não se prescindiu da

elaboração da metodologia que envolveu participação de uma instância de representação regional e a realização de encontros regionais para a *discussão e legitimação das propostas pelas lideranças locais* (Idem, ibidem, p. 213, *itálicos nossos*).

Portanto, como observava Tavares (2001) com respeito ao período Jereissati, se mantinha aqui a orientação de implementar o participacionismo como elemento de legitimação, ou adesão ao projeto governamental vigente. Linha que segue se manifestando na *Mensagem* de 2005, onde, no *Pronunciamento* de apresentação, o Governador relaciona a “busca de uma gestão mais eficiente” à “interlocução com a sociedade”.

É a mesma perspectiva que o *Pronunciamento* revela quando fala da política fiscal do Governo, ao encadear a ideia de um “*modelo de austeridade*” com o “*fortalecimento da governança*” (CEARÁ, 2005, p. 9).

A gestão descentralizada é ressaltada na *Mensagem* de 2005 do ponto de vista da ampliação na abrangência dos instrumentos de avaliação institucional, tanto os de caráter nacional quanto os operados pelo sistema estadual. Chama a atenção o destaque dado aos processos avaliativos como instrumento de controle dos contratos firmados nos PPPs, PDEs e reunidos na GIDE, que resultam na “premiação de alunos, servidores, professores e escolas que obtiverem melhores resultados” (Idem, *ibidem*, p. 109), no espírito da Gestão por Resultados - GPR.

Mecanismo semelhante, conforme a *Mensagem* retrocitada, se adotou no Programa de Modernização e Melhoria da Educação Básica (PMMEB), mais uma vez implementado em parceria com o Instituto Bravo e com o Instituto de Desenvolvimento Gerencial - IDG.

O prosseguimento e aprofundamento do cariz participacionista da gestão da educação cearense ganha durante o ano de 2004, conforme a *Mensagem* de 2005, um novo capítulo. Adotou-se no Parlamento Estadual uma nova legislação regulatória da eleição de diretor, a Lei nº 13.513/2004, regulamentada pelo Decreto nº 27.556/2004, com convocação feita através do Edital nº 023/2004 (Idem, *ibidem*, 111-112).

Temos argumentado que a passagem da política educacional da esfera da administração para a da gestão equivale a um intento despolitizante das agências multilaterais e dos governos de diferentes colorações, investindo numa linha “executivista”. Evidentemente, essa despolitização, se ancora na naturalização e incorporação da política educacional liminarmente determinada nas esferas interfuncionais do Estado em colaboração com as instituições supranacionais, de maneira a incorporar, em nome da qualidade do ensino, as subjetividades opositoras.

Contudo, a prática das iniciativas participativas se apresentaram, desde a década de 1990, com as vestes justamente da democracia política, inclusive fundada no sufrágio.

A alteração das normas para a eleição de diretor de que trata a *Mensagem* de 2005 chama à atenção justamente por puxar o foco, não para a democratização, mas para a intenção real do governo, de legitimar “tecnicamente” a desresponsabilização das esferas superiores do Estado pelo direito à educação. Com efeito, a nova Lei ressalta, mais do que as versões anteriores, a natureza técnica da seleção dos gestores, ao tempo em que sublinha o caráter compartilhado da gestão:

O Ceará, por defender que o processo de democratização da gestão deve começar desde a seleção dos gestores educacionais, adotou um modelo de seleção pública dos dirigentes em nível regional e escolar, *com base em critérios técnicos, e compartilhou a responsabilidade de escolha dos diretores das escolas por meio de eleição direta envolvendo a participação de todos os segmentos escolares* (Ceará, 2005, p. 111-112).

Assim, o ano de 2004 presenciou a quarta escolha direta de diretores de escolas estaduais¹⁴⁶, desde 1995, processada em 563 estabelecimentos, envolvendo 1.307 candidatos e 438.792 eleitores, precedida de seleção técnica, com prova escrita destinada aos candidatos a diretor e aos pleiteantes a vagas no núcleo gestor das unidades escolares que, doravante, passariam a ser indicados para seus postos num processo de escolha técnica viabilizada pelos CREDES.

O esforço de integração dos vários segmentos ao processo resultou na publicação de uma cartilha orientadora chamada “*Gestão Democrática no Ceará: escolha de dirigentes escolares*”, base de vinte seminários que tematizaram a “*Gestão Democrática e Eleição de Diretores*” que agruparam, conforme a *Mensagem* supracitada, 5.067 representantes de Conselhos de Escolares e Grêmios Estudantis.

As *Mensagens* dos anos de Lúcio Alcântara revelam uma tentativa de reanimar os mecanismos participacionistas já consagrados desde os anos de 1990, não inovando significativamente quanto à forma. A relação, entretanto, entre o esforço participacionista, na via de um Estado subsidiário-corporativista, e o imperativo do ajuste fiscal em permanência, fruto da continuidade da crise do capital, surge mais cristalina, tanto na exposição teórica da Gestão por Resultados, como nas *Mensagens* enviadas, ao seu tempo, à Assembleia Legislativa.

¹⁴⁶ Dessa vez, o processo de eleição não se estendeu às redes municipais.

Tal clareza nos permitiu, na análise, verificar que, de maneira geral, a “era Alcântara” enfrentou condições macroeconômicas mais rigorosas do que o período de Jereissati, no sentido de que a crise do capital intermitente caminhou, como pequenas pausas, para a feição relativamente catastrófica que assumiria ao fim das primeira década do presente século.

A crise capitalista, como se pode observa com certa facilidade nos documentos inventariados, se manifestou nesse período do mudancismo quase que automaticamente em um novo surto da crise de financiamento do Estado, o que teve, por parte da Administração Alcântara, uma resposta consubstanciada em uma nova etapa do ajuste fiscal, perseguindo explicitamente novos recordes na obtenção de superávits fiscais e nominais, na via, como também explicita a *Mensagem* de 2006, do déficit zero.

Em bom português, a resposta de Alcântara à iminente falência do aparelho de Estado pressupunha um corte de monta inaudita no orçamento estatal, em particular no orçamento social, o que, como mostram os dados alinhados acima, foi feito com sucesso.

Num contexto como esse, a integração corporativista, realizada setorialmente, isto é, na base do Princípio da Subsidiariedade, encarnada na gestão participativa público-privada, parece como forma de assegurar o consenso e o consentimento social. Para tanto, o regime administrativo “por resultados” se mostra ideal pois estabelece meios de induzir e controlar a pró-atividade dos gestores e dos órgãos participativos na base do serviço na busca da eficiência, o que inclui naturalmente a iniciativa de buscar novos e inovadores caminhos para a sustentação, por exemplo, das unidades escolares, ou seja, os meios para que a sociedade, nas palavras de Alcântara, “busque ela mesma as soluções”.

Cai o pano.

Considerações finais

Quando a vara está torta,
ela fica curva de um lado
e se você quiser endireitá-la,
não basta colocá-la na posição correta.
É preciso curvá-la para o lado oposto.

(Lênin apud Dermeval Saviani, Escola e Democracia)

Este trabalho nasce das nossas inquietações, como professor e militante político e sindical, frente à crescente proliferação no Brasil das políticas gestonárias “participativas”, postas em prática a partir da Constituição Federal de 1988, notadamente nas redes públicas de ensino.

Esta realidade se pôs com maior ênfase ainda quando, durante a década de 1990, as diretrizes descentralizadoras, o “giro” à gestão, os mecanismos de integração das organizações da classe trabalhadora no gerenciamento dos serviços públicos vieram a se tornar itens fundantes da “reforma” do Estado destinada a desonerar este ente das conquistas sociais arrancadas pelos trabalhadores em décadas de lutas.

Nesse contexto, intrigou-nos constatar que a ideia de que a comunidade de professores, pais e alunos deva tomar em suas mãos a gestão escolar alcançasse tamanha unanimidade, uma vez que defendida por sujeitos de interesses políticos antagônicos, incluindo desde as agências multilaterais e governos, a sindicatos e organizações partidárias que se reclamam da classe operária que, nuançados pelas mais diferentes posições políticas, convergem na análise de que na democratização da gestão, com seus aspectos de descentralização e participação, está o cerne da resolução dos complexos problemas sócio-educacionais e, no limite, das próprias contradições fundamentais de nossa sociedade.

Mais intrigante ainda é a questão quando se parte, como o fizemos, da constatação de que tais políticas gestonárias estavam associadas, como já observado, ao que se convencionou chamar de desmonte do Estado, mais precisamente, ao desmonte dos serviços públicos, um requisito universal da política das agências multilaterais.

A presente pesquisa, então, buscou compreender o estranho consenso construído sobre o processo de implementação políticas participativas no nosso país, em particular no âmbito das políticas educacionais.

Para isso, entretanto, buscamos ir além da análise dos fenômenos de amoldamento das direções majoritárias dos movimentos operário, popular e juvenil às razões do Estado burguês (fenômenos sem dúvida, importantes e decisivos), para penetrar nas raízes materiais objetivas da introdução de tais políticas sob determinação da crise hodierna do capital e para percebê-las como princípio fundante da reconfiguração da ordem estatal e, assim, como medidas que prefiguram uma renovação do corporativismo, quer dizer, uma nova ofensiva contra as parcas liberdades democráticas, num processo em que o atraso da revolução proletária, em face da decomposição do mundo capitalista, exige, do ponto de vista da burguesia internacional, um novo retrocesso político. Como em outros momentos, a manutenção das presentes relações de produção parece exigir a ressurreição das formas de ordenamento jurídico pré-capitalistas, organicistas e estruturadas segundo o Princípio da Subsidiariedade.

Parafraseando o Manifesto do Partido Comunista (MARX; ENGELS, 2001, p. 44-45) é como se as classes possuidoras buscassem um domínio da burguesia sem o proletariado, ou, nesse caso, sem a existência de organizações operárias emancipadas da tutela da burguesia e de seu Estado.

Como vimos ao longo do presente ensaio, este não é um fenômeno inédito. Ao contrário, enquanto as relações de produção capitalistas engendram uma divisão do trabalho que joga o burguês e o proletário em polos opostos e inconciliáveis, como condição irrecorrível da existência do capitalismo, configurando o chão onde se estruturou o movimento independente dos trabalhadores, para o que as liberdades democráticas constituem “*o terreno para a luta pela sua emancipação revolucionária*”, embora, “*de modo nenhum essa mesma emancipação*”, a burguesia regularmente, a cada episódio da crise do sistema, recorre à supressão de sua própria legalidade.

A originalidade dos fenômenos aqui analisados reside no fato de que a supressão do terreno democrático, classicamente identificada com a instituição de regimes políticos ditatoriais, surge na última virada de século, como prenúncio, nas “reformas” do Estado e da educação disseminadas em várias partes do mundo, de regimes políticos participativos, anunciados à sociedade como movimentos de aprofundamento democrático, quando, de fato, colocam em questão, em sua própria configuração institucional, a possibilidade de expressão organizada de interesses de classe opostos.

Daí, esta tese sustentar que o que nos revela a abrangência e o consenso em torno da remodelação participativa do Estado, mas do que a vontade colaboracionista das direções operárias burocratizadas, é o trânsito, cuja conclusão está ainda a nossa frente, a um regime político de supressão da organização independente, um Estado integralista, capaz de substituir a disputa de classe em torno dos direitos sociais pelos mecanismos de gestão participativa no quadro das razões do capital.

Evidentemente, a mera reconfiguração formal do Estado nesta direção não exerceria pressão suficiente para a dissolução das organizações de trabalhadores nos organismos gestionários do regime participativo. Mas na medida em que tal ordem institucional se naturalize, em que o cotidiano das relações das organizações e dos indivíduos com o Estado passe a se desenrolar na mediação das gestões participativas, se corre um risco de que se forje um cenário em que a participação se imponha como única forma destas relações, aprisionando mesmo os setores mais combativos no terreno do que se poderia chamar de conflito administrado. No exame empreendido das reformas educativas no Estado do Ceará, por exemplo, já se vislumbrou um impasse e uma perplexidade do movimento sindical frente aos mecanismos de participação introduzidos na rede estadual de ensino entre 1995 e 2006.

O que nos move não é uma visão fatalista de um inevitável mundo totalitário, um *1984* de cariz participativo, mas entender como esta tendência, incorporada no consenso participacionista que vivenciamos, pode ou não se consolidar como modelo hegemônico.

Nesse sentido, uma primeira aproximação conclusiva a que chegamos é a de que os fenômenos participativos que analisamos aqui se configuram, tanto no plano político, como no plano teórico, cada vez mais como problema (para o qual, a seu modo, os luminares da Terceira Via já nos chamavam atenção), não das táticas periféricas de cooptação mas de uma verdadeira proposta de instauração de um novo tipo de Estado integralista, de natureza corporativista, capaz tanto de repassar suas funções sociais para o plano da sociedade civil, numa forma de privatização, como de fazer dos agentes privados deste novo comunitarismo eles mesmos parte do aparelho do Estado.

Com efeito, a questão aberta na “reforma” do Estado, “orientada para o mercado”, tanto quanto para a gestão, tem se desdobrando tanto na produção teórica quanto nas políticas pragmáticas dos governos justamente nessa direção. E não fortuitamente, pois o participacionismo surge agregada à continuidade do desmonte da “face social” do Estado, seja no que diz respeito à mecânica mesma da administração e

do financiamento dos serviços públicos, seja no que se refere ao necessário consenso social para imposição dos processos de redução ou eliminação de suas responsabilidades sociais.

Tema, portanto, contemporâneo, os processos analisados no presente trabalho não devem ser vistos como um registro de fatos passados, pois eles seguem marcando os seguidos governos da União, desde a administração Cardoso até a de Lula da Silva, em cujo período se disseminaram, “como nunca antes na história desse país”, os mecanismos corporativistas da gestão democrática: os conselhos da sociedade, as conferências e os orçamentos participativos.

Lula da Silva, dadas as próprias relações que o ligam às camadas populares, em geral, e, mais particularmente, ao movimento operário brasileiro, aprofundou as tendências, todavia já manifestadas anteriormente, de incorporação das organizações de classe à cogerência do aparelho de Estado, mesmo que, contraditoriamente, tais organizações sigam, pela sua própria natureza e base social, servindo, ao mesmo tempo, como instrumento de luta da classe trabalhadora, configurando uma tensão quanto a sua desnaturação que somente a luta de classes será capaz de resolver.

Hoje, são 48 conselhos agrupando representações do Estado e da sociedade civil, na esfera federal e mais de 10 mil nas esferas locais, que tratam de uma miríade de temas, todos tendo em comum a corresponsabilização das partes integrantes pelas políticas de cada área. Apenas no período do governo de Lula da Silva, ocorreram 63 conferências setoriais, nas quais, “em pé de igualdade”, Estado, trabalhadores e empresários definem diretrizes e se comprometem com sua implementação.¹⁴⁷

No momento em que encerramos o presente estudo, ainda ressoa a realização da Conferência Nacional de Educação – CONAE, em março de 2010. Como explica o próprio ministro da educação, Fernando Haddad (O Estado de S. Paulo, de 4 de abril), esteve no cento do evento a criação de “*processo decisório compartilhado*”, congregando o Estado (União, Estados e Municípios), ONGs, Organizações Sociais (OSs) e sindicatos. Ou seja, se trata de integrar as organizações dos trabalhadores ao Estado, numa “gestão compartilhada”. Se levada até o fim, esta política resultaria na destruição da liberdade sindical e na transformação dos sindicatos em cogestores do Estado.

¹⁴⁷ Cf. Lambertucci, 2009 in Avritzer, 2009, p. 86-89.

Mas, em troca de que os sindicatos abririam mão de sua existência independente? A julgar pelas principais resoluções da CONAE, por quase nada, pois a principal decisão do evento foi o de justamente criar este sistema compartilhado de gestão, em que os sindicatos passam a “ser governo”, em comum acordo com patrões, ONGs e OSs. Aliás, o Ministério invoca como modelo o Sistema Único de Saúde, o SUS, que tem gerido de forma “compartilhada” a saúde pública no país, com resultados pouco defensáveis.

Mesmo uma resolução formalmente correta, a de elevar os gastos com educação a 10% do PIB até 2014, parece ser mera peça de propaganda, quando o próprio MEC indica que, mantida a atual política econômica e fiscal, não há verbas para fazer a decisão sair do papel.

A edição de 23 de setembro de 2010 do diário Valor, por outro lado, informa que, nos últimos meses de seu mandato, o Presidente Lula criará o Conselho de Relações de Trabalho – CRT, conforme Portaria 2092 do Ministério do Trabalho e Emprego - MTE. Como informa o jornal,

segundo a portaria, o conselho será composto de um representante de cada uma das seis confederações patronais com registro em Brasília e um de cada uma das seis centrais reconhecidas pelo governo. A lista de nomes, de ambos os lados, deve ser entregue ao ministério até o dia 3 de outubro, cerca de 30 dias antes da instalação formal do CRT.

O CRT, conforme ainda o periódico Valor,

será um espaço para dois tipos de reuniões: uma entre integrantes do governo - indicados pelo Ministério do Trabalho - e sindicalistas; e outra entre governo e representantes empresariais. *Essas reuniões terão caráter decisório*, isto é, poderão definir regras a serem seguidas pelos dois lados (Itálicos nossos).

O jornal destaca ainda que, segundo sindicalistas da União Geral dos Trabalhadores – UGT e da Força Sindical, o CRT terá ainda a função de estabelecer normas de funcionamento dos sindicatos e de moldar a própria estrutura sindical.

Este novo conselho, o 49º criado na esfera federal se define por todas as características da estrutura corporativista: o compartilhamento “igualitário” das decisões entre Estado, patrões e trabalhadores; a definição de regras comuns para “regulamentar” a vida sindical e as relações entre patrões e empregados e, sobretudo, a ascendência sobre a estrutura e funcionamento dos sindicatos. Estes traços clássicos da estrutura

estatal corporativista são, nesse momento, apresentados como conquistas da participação popular, quando mal escondem a subordinação dos sindicatos ao arranjo corporativista que os destrói como organizações de classe e, por essa via, ataca as liberdades democráticas necessárias aos trabalhadores para desenvolver sua luta independente.

A atualidade da questão igualmente se manifesta no campo dos estudos teóricos, onde apreciações apologéticas da democracia e da gestão participativa também se multiplicaram nos anos de Lula da Silva.

Trata-se de uma tendência mundial. Jean Lojkine, pesquisador da *École de Heutes Études en Sciences Sociales*, da França, tem predicado um sindicalismo de Terceira Via, no qual se incluiria um giro à gestão. Para LOJKINE (1999, p. 19) seria necessário romper com uma tradição “herdada da fase anarco-sindicalista de sua história e que reduz a luta de classes na fábrica à luta para vender ao melhor preço a força de trabalho”. Para este autor, se trataria de romper com a luta de classes baseada na disputa pelo valor da força de trabalho, luta que funda o movimento operário, para intervir na gestão das empresas e, mais adiante, sob a consigna de “sair da fábrica” e “sair da empresa”, constituir órgãos de gestão pública comum entre os diferentes “atores” sociais, isto é, entre as classes em luta no chão da sociedade civil (Lojkine, op. cit., p.265-296).

No Brasil, Leonardo Avritzer, antigo colaborador do ex-ministro Bresser Pereira, coordenou recentemente o livro *Experiências Nacionais de Participação Social* (AVRITZER, 2009). A publicação pretende, ao fim de oito anos de Lula, avaliar os progressos no campo da democracia participativa no período de seu governo. Depois de elencar o conjunto de dispositivos constitucionais que asseguram a participação popular (todos já citados neste estudo nos capítulos III e IV), o autor destaca uma em especial:

[o] artigo 227, § 1º, acerca da família, da criança, do adolescente e do idoso, dispõe que “[o] Estado promoverá programas de assistência integral à saúde da criança e do adolescente, admitida a participação de entidades não governamentais” (AVRITZER, op. cit., p. 30, *itálicos nossos*).

O destaque a esse item não é fortuito, pois ele concentra o sentido profundo, ao nosso ver, da democracia participativa e dos mecanismo de gestão participativa, a saber, o de constituir uma esfera “publicizada”, como nos lembra repetidas vezes Bresser Pereira, “nem estatal nem privada”, onde os órgãos de gestão possam se emancipar das peias dos regulamentos estatais, tanto quanto da disputa política na sociedade, e se

constituir em instâncias de direito privado, portanto, habilitadas a atuar conforme as normas de mercado. É nesse sentido a menção à admissão da participação das entidades não governamentais no texto constitucional.

Avritzer (Idem, ibidem, p. 31) enxerga na presença das ONGs uma expressão de “uma forte reivindicação de autonomia da sociedade civil”, atribuindo à sua presença nos arranjos de gestão participativa um sentido positivo. Na ótica do autor, portanto, as ONGs aparecem como elemento definidor, como “expressão da autonomia da sociedade civil”, do próprio conceito de gestão participativa. Sob outra ótica, coincidimos com a opinião do autor sobre o lugar definidor destas entidades no esquema da democracia participativa, já que são elas que expressam o trânsito da responsabilidade do Estado pelos serviços públicos para a esfera do mundo privado, isto é, do mercado.

Avritzer, em recente entrevista (Site Democracia Socialista, 16 de setembro 2010), avança num dos aspectos que consideremos centrais de nossa análise acerca das políticas de gestão democrática, a tendência à instauração de uma institucionalidade de tipo corporativista como ordem geral do Estado. Falando do legado do período Lula, Avritzer afirma (destaques nossos):

O principal desafio para o próximo período é integrar efetivamente a participação à estrutura do governo federal. O legado do governo Lula é ter tornado a participação no governo federal efetiva. As conferências de fato ocorreram e fazem parte da cena política. O desafio agora é transformar as decisões das conferências em políticas, e articular melhor as formas de participação com a produção legislativa no Congresso Nacional. Só assim a participação no Brasil se articulará com as instâncias de representação, criando um sistema político para além das formas já conhecidas.

Como se nota, o tema que desenvolvemos, ilustrado especialmente pela trajetória da ideologia participacionista na reforma educacional cearense, desenvolvida entre 1995 e 2006, segue se desenrolando e sendo visto cada vez mais como um problema, não simplesmente do campo das políticas educacionais, senão como um problema de proporções universais relacionado às formas regressivas assumidas pelo Estado burguês com o aprofundamento da crise do sistema capitalista, cujos episódios parecem se suceder aos nossos olhos de forma particularmente frenética nos dias que passam.

A forma como estruturamos o trabalho nos oferece, como procuramos mostrar a seguir, outras aproximações conclusivas além dessa de ordem mais geral que acabamos

de expor, e que seguem ordenadas do aspecto mais restrito para o mais amplo, como a fazer o caminho de volta em relação ao modo como organizamos a exposição da tese.

Primeira aproximação: Estado fiscalista e gestão participativa da educação.

O exame da introdução da gestão participativa no quadro da “reforma” educacional empreendida a partir dos anos de 1990 no Brasil e, particularmente, dos documentos que revelam o trajeto desse projeto na rede pública cearense, a que foi dedicado o Capítulo IV deste estudo, para além de confirmar a presença no caso cearense dos elementos acima indicados, mostrou a articulação entre a introdução dos novos métodos gestionários e as necessidades postas pelo ajustamento fiscal do estado do Ceará.

O Ceará implantou, numa política gradual, sistemática e de longo prazo, o conjunto dos equipamentos jurídico-institucionais necessários ao salto ao modelo gerencial previsto na “reforma” de Bresser Pereira, sempre na via do ajuste fiscal às custas da redução dos gastos com educação.

Assim, a grande e continuada obra dos governos tucanos que se sucederam a partir de 1987 foi a de instituir o bastidor adequado ao advento de uma ação estatal pautada na coordenação e no controle, repassando aos municípios, comunidades e unidades escolares a responsabilidade pela gestão e, progressivamente, pelo financiamento. Tal obra foi, portanto, fundamentalmente uma empresa voltada para o redesenho do aparato educativo, essencialmente baseada na indução, sobretudo financeira, à autonomização material das escolas.

O processo de adequação “democrática e participativa” das instituições estatais ao imperativo da “publicização”, nesse caso, da rede escolar estadual do Ceará, entretanto, não se completou.

Basta dizer que no documento de Bresser Pereira que abordamos, e mesmo no Plano Diretor da Reforma do Estado, as escolas públicas estavam incluídas entre os serviços a serem “publicizados”. De fato, toda a estrutura “democrática e participativa” necessária a essa transição foi estabelecida: conversão da escola em unidade orçamentária, eleições para diretor, constituição do conselho de gestão (conselho escolar), adoção do modelo de núcleo gestor, utilização do planejamento estratégico, no mesmo processo em que se introduziram os mecanismos de gestão gerencial empresarial: a gerência de qualidade total, o advento da chamada “autonomia escolar”, a municipalização e flexibilização do financiamento.

Em vários setores dos serviços de Estado, nomeadamente na educação, entretanto, o processo não se completou, seja pela resistência de professores e estudantes, seja pela inação dos governos, seja pela pouca atração exercida sobre o setor privado. De forma que temos um arcabouço jurídico-administrativo fundado nos princípios da “democracia participativa”, funcional à publicização da escola pública que, no entanto, segue no âmbito do Estado.

Os modelos de gestão participativa e democrática, porém, seguem sendo a forma privilegiada de introdução da “reforma” gerencial do Estado. O desenlace do processo encontra-se ainda a nossa frente. A espada “democrática e participativa” de Dâmocles segue pendendo sobre a cabeça da escola pública.

Segunda aproximação: gestão descentralizada e democrática como gestão publicizada.

Já no momento da “reforma” do aparelho de Estado, em meados da década de 1990, Bresser Pereira, negava o caráter privatizante das medidas por ele defendidas e aplicadas como ministro do Governo Cardoso. Para ele, se tratava de reconfigurar o aparelho de Estado em “direção ao mercado” . Isso significava, segundo ele, insular a esfera estratégica do Estado, num espaço estatal; privatizar as empresas estatais, posto que ao Estado não caberia a produção de bens, e, no que diz respeito ao serviço público, mantê-los num espaço público, porém, não estatal, isto é, sujeitos às normas do mercado.

Desta visão, Pereira deduzia a necessidade de criar novas estruturas públicas, na fronteira entre o estatal e o privado e, mais do que isso, de instituir toda uma estrutura estatal assentada no princípio público não-estatal. Tratar-se-ia de criar uma esfera que não seria ilícito denominar como mundo do Terceiro Setor, entendido, à moda de Pereira, como um *locus* amplo o suficiente para integrar as os sindicatos patronais e de trabalhadores, as ONGs, as comunidades, as empresas. O serviço público, ele mesmo, deveria ser redimensionado na forma de Organizações Sociais, juridicamente capazes de parasitar o Estado ao mesmo tempo em que captar financiamento privado e vender produtos e serviços.

Nossa tese é a do caráter imprescindível da gestão democrática e participativa, bem como da descentralização da mesma para a reestruturação dos serviços públicos nesses termos.

A gestão estatal plena, que guarda, embora profundamente corrompida pela administração do sistema capitalista, a perspectiva universalista destinada, na aurora do

capitalismo, a submeter os particularismos oligárquicos, reclama, mesmo no marco do Estado burguês, uma dimensão nacional, potencialmente isonômica e responsiva à correlação de forças na luta de classes.

A gestão descentralizada, ao contrário, ressuscita os particularismos, submete os direitos arrancados na luta de classes aos critérios das possibilidades regionais ou municipais, quebra qualquer perspectiva de isonomia e universalidade, transfere, no todo ou em parte, a responsabilidade pelos serviços para os beneficiários, absolvendo o Estado de suas funções e liberando-o para as políticas fiscais exigidas pelo capital.

Tal modelo se efetiva, como quer Avritzer, pela institucionalização da participação, concretamente, pela instauração de Organizações Sociais, nem públicas nem privadas, operando no mercado, geridas pela própria comunidade e se relacionando por meio de contratos de gestão tanto mais vantajosos quanto mais as gestões participativas forem capazes de induzir a comunidade a “participar” da sustentação material das escolas.

Chegamos, com isso, a uma aproximação da questão em que a gestão participativa surge como condição *sine qua non* da publicização, isto é, da transferência dos serviços públicos para a esfera da sociedade civil, vale dizer, para a esfera do mercado.

Terceira aproximação: corporativismo e Princípio da Subsidiariedade como filosofia política das políticas de gestão participativa.

A necessidade de impor a publicização e o arrocho fiscal como condição do Estado em tempos de manifestações intermitentes da crise do capitalismo, dado o lugar que o financiamento estatal ocupa no quadro da especulação generalizada são, como vimos imperativos absolutos de nossa época.

Buscamos demonstrar como a descentralização associada aos processos de diversificação no financiamento dos serviços antes estatais encontram sua forma gestonária nos arranjos participativos que engendram as gerências públicas de personalidade jurídica privada (cuja expressão acabada são os serviços oferecidos por meio de Organizações Sociais).

Neste cenário, chegamos a uma terceira aproximação do fenômeno, o da gestão democrática como manifestação de uma filosofia política corporativista e fundada no Princípio da Subsidiariedade, isto é, nas formas de ordem sócio-política assentadas no organicismo e voltadas para a recuperação do vínculo social rompido na própria divisão social do trabalho capitalista.

As políticas participacionistas repousam, como ideologia, exatamente na reintegração de todas as classes sociais na gestão comum do aparelho de Estado, pelo menos em suas “beiradas”, a oferta de serviços públicos.

Uma tal reintegração, contudo, não pode se operar no núcleo estratégico do Estado, mas apenas como descentralização da gestão de suas políticas sociais, com a concessão de uma limitada autonomia na base, ao tempo em que libera a gestão local para operar a sustentação do serviço diretamente no mercado, com repercussões na isonomia da oferta, na diversificação do financiamento e nos direitos trabalhistas e sindicais dos servidores públicos, que tendem a ser submetidos às condições locais e não mais amparados nos direitos constituídos em escala nacional. Tudo isso fica submetido à avaliação centralizada por meio os processos de avaliação institucional, base dos contratos de gestão, que acompanham os processos de descentralização gerencial.

Esta autonomia associada ao reconhecimento das esferas centrais do Estado como dimensão que a permite e lhe impõe as condições, ou seja, que atribui sentido e direção à gestão local (o que se assegura, insistimos pela avaliação institucional que define as condições de renovação dos mecanismos de tipo contrato de gestão), expressa a realização do Princípio da Subsidiariedade nos modelos gerenciais participativos que examinamos, inclusive na realidade cearense.

Quarta aproximação: rumo a um sistema político corporativista.

Para Avritzer, o balanço do período Lula radica na necessidade de “integrar efetivamente a participação à estrutura do governo federal”, com vistas a criar “um sistema político para além das formas conhecidas”. Esta ideia está presente em outro luminar da democracia participativa, Tarso Genro:

A representação política (...) deve ser articulada com representações *de fato e de direito*, que tenham capacidade de representar a *cidadania ativa*, que hoje organiza a sociedade civil “por baixo”, como novas formas de poder que constroem – em redes formais e informais – novas formas de legitimação (GENRO, 2004, p. 65, *itálicos do autor*).

Poderíamos contrapor a estes intelectuais o fato de que eles abandonam a perspectiva da transformação do tipo de propriedade, isto é, das relações de produção em favor de uma via, dir-se-ia, procedimental, onde o fator predominante seria a forma de gestão do Estado e da sociedade, o que não seria um crítica injusta.

Entretanto, ao “girar” da necessidade de revolucionar as relações sociais de produção à “revolução” das formas de gestão, no quadro da crise atual do capital e dos imperativos que ela impõe, inclusive no que se refere à estrutura do Estado, a perda da perspectiva socialista implica imediatamente na defesa dos mecanismos políticos que tendem a submergir o direito à existência política independente das classes oprimidas em geral e dos trabalhadores, em particular.

Afinal, um Estado cuja estrutura integre as organizações próprias da classe como cogestoras, como quer Avritzer, ou que incorpore o que Genro chama de “cidadania ativa”, seria um Estado de uma sociedade sem oposição, pelo bom e simples fato de que seus componentes seriam, como na velha canção reacionária de Dom e Ravel, todos “responsáveis”¹⁴⁸.

Como a política é sempre concreta, um Estado organizado, como querem nossos autores, de cima a baixo, na base do participacionismo, não poderia, na nossa época, ser senão uma estrutura de governança voltada para a aplicação dos planos de desresponsabilização do próprio ente estatal para com os serviços públicos, ou seja, voltado para a manutenção de um regime fiscal capaz de assegurar a remuneração do capital na base do progressivo rebaixamento do valor da força de trabalho.

Historicamente, um Estado integralista como este não pôde se instalar a não ser na base da liquidação do regime de liberdades democráticas, cujo melhor exemplo são, quem sabe, os regimes fascistas ou fascistófilos que floresceram no entre-guerras. O original do processo atual é que, lançados pelo capital por meio das políticas de “reforma” do Estado e da educação, “recomendadas” pelo Banco Mundial, tais modelos passaram a integrar o arsenal político de consideráveis setores das organizações de trabalhadores e se converteram, nos anos recentes, num tipo de senso comum dos movimentos operário e popular, além de se converterem no núcleo programático das administrações petistas, quase um sinônimo do “modo petista de governar”.

*

* *

Começamos este estudo citando o professor Dermeval Saviani. Naquela epígrafe com que se abria o texto, transcrevemos sua famosa sentença segundo a qual “*quanto mais se falou em democracia no interior da escola, menos democrática foi a escola*”. Essa célebre divisa se referia à falsa crença segundo a qual a emergência da Escola

Nova trouxera consigo a democratização do ensino. Do ponto de vista da filosofia da educação, Saviani, *grosso modo*, demonstrava que, entre outras coisas, ao substituir o ato de ensinar pelos chamados métodos ativos, era o conhecimento historicamente construído e acumulado pela humanidade que se sonegava às jovens gerações, caracterizando, assim, uma negação antidemocrática do conhecimento, traço distintivo da passagem da burguesia de classe revolucionária a classe dominante e, por isso, reacionária.

O estudo ora apresentado tem derivações que, se desenvolvidas, poderiam tocar nessa ordem de questões, mais afeitas à filosofia da educação do que aos estudos de política educacional. E, de fato, em poucos momentos, se vislumbra efeitos da organização e funcionamento da educação adotados no Ceará, no período que analisamos, sobre a própria concepção pedagógica, por exemplo, quando se adotou na rede estadual o sistema de ciclos e das salas de aceleração. Não foi, entretanto, a opção de análise do autor.

De outro lado, entretanto, Saviani, partindo da mesma premissa da ossificação conservadora da burguesia, indica que, ao se deslocar a preocupação educacional da esfera da política para a dimensão puramente pedagógico-metodológica, abandonava-se a batalha pela garantia do direito ao ensino e, assim, se recuava da luta para que o ensino fosse assegurado pelo Estado. Este aspecto do problema é relido por Saviani da não menos célebre caracterização de Nagle (2001) da passagem do “entusiasmo pela educação” ao “otimismo pedagógico”. Este deslocamento, operado entre as décadas de 1920 e a de 1930, no Brasil, país submetido ao domínio do imperialismo, se amoldava à vocação da burguesia nativa, cuja irrupção como classe dominante não derivou de uma revolução e que, assim, foi sempre incapaz de promover um desenvolvimento capitalista autônomo e, dessa forma, de constituir plenamente a nação.

O retorno do tema da democracia, não só aos debates derivados das lutas reivindicatórias da década de 1980, mas sua conversão em cavalo de batalha das “reformas” educacionais recomendadas e monitoradas pelas agências multilaterais nesse mesmo período histórico, nos confronta com a mesma questão “savianiana”: a recorrência da ideia de democracia, agora aplicada à gestão da escola e das redes escolares significa efetivamente que se tem assegurado o direito democrático à educação?

¹⁴⁸ Trata-se da canção de propaganda da Ditadura Militar sobre o combate ao analfabetismo “Você também é responsável”, sucesso popular nos anos de 1970 na voz da dupla cearense Dom e Ravel.

O percurso da análise teórica e histórica, da discussão política e do exame documental que empreendemos nos revelou que o discurso democrático, a identificação entre democracia e auto-gestão, inclusive financeira, da instituição escolar, no contexto da presente época do capitalismo, correspondeu, de forma geral, aos esforços de ajustamento fiscal da máquina estatal, com seu cortejo de cortes orçamentários, precarização do trabalho dos professores e do serviço público em geral, privatização do financiamento, medidas de controle e monitoração e responsabilização dos beneficiários pela oferta e manutenção do ensino público.

É desse ponto de vista que voltamos a Saviani (“quanto mais se falou em democracia no interior da escola, menos democrática foi a escola”). Cumprido o percurso das páginas precedentes, nossa tese central poderia ser assim apresentada: a denominada democratização da gestão desempenhou papel funcional, no marco da política educacional dos últimos vinte anos, aos processos de desresponsabilização do Poder Público para com o ensino, se caracterizando, assim, em contradição com o discurso, como instrumento de negação desse direito democrático.

Tal conclusão evidentemente se choca com a experiência que centenas de professores da rede pública vivenciaram, na quadra histórica em tela, como protagonistas das “reformas” de cariz participativo encenadas na esfera pública de ensino, em particular na rede estadual do Ceará. Não são poucos entre eles que, reconhecendo a gestão participativa ou democrática como item integrante das políticas ditadas pelo Banco Mundial para a “reforma do Estado” no Brasil, enxergam nas mesmas, contudo, um terreno de disputa com as forças conservadoras da sociedade. São muitos os que vêm, reconhecidos os limites, na disputa pela gestão da escola pública uma via de melhoria do ensino no interesse dos trabalhadores e das camadas oprimidas.

Não foi objetivo deste trabalho por em questão as aspirações contidas nas reivindicações de democratização do sistemas de ensino, conformadas nos processos de luta de docentes e estudantes desde o final dos anos de 1970. Entretanto, se, como lembra Marx, se utilizando da dialética de Hegel, não há conteúdo sem forma nem forma sem conteúdo, é preciso acrescentar que as correspondências entre este e aquela não estão cristalizadas, mas correspondem a uma relação histórica, de significados mutantes e sempre expressivos das condições de existência do capital e da correlação de forças na base da sociedade.

Eis que aquilo que, nos anos de 1970 e de 1980, aparecia como conceito que se opunha ao autoritarismo do regime discricionário instalado em 1964, as reivindicações

de democratização da administração pública, derivou, na toada do capital, em item básico da reconfiguração regressiva do Estado. O conteúdo articulado à fórmula “gestão democrática” se deslocou do questionamento do regime autoritário para a introdução dos métodos gerenciais e dos programas privatistas no serviço público em geral, e na educação pública, em particular.

Entre outros, um dos objetivos deste trabalho foi o de desvelar este processo de transfiguração do progressivo em regressivo, não para afrontar a dedicação dos educadores que buscam gravar um sinal positivo no bojo das gestões participativas, mas para fornecer elementos teóricos para um balanço consequente (e, nesse sentido, desapiedado) desta tentativa.

Assim, a abordagem não poderia deixar de ser radical, no sentido que Marx atribuía a este adjetivo, ou seja comprometida em apanhar o problema pela raiz. Uma atitude intelectual desta natureza, evidentemente, não pode fazer concessões. Por isso, o estudioso comprometido com a ajuda aos trabalhadores na superação das expectativas impostas pela prática pouco ou não refletida tem de mostrar o caroço do fruto sedutor da gestão participativa.

As necessárias adaptações do conhecimento à ação política, inclusive, depende de se ter um mirada radicalmente crítica sobre a questão em tela. Por esta razão consideramos pertinente encimar estas linhas conclusivas com o trecho de Lênin que Saviani tornou famoso¹⁴⁹.

Também aqui, encontrar as mediações necessárias à atuação concreta, afinar o diálogo com os educadores e estudantes seduzidos pelo canto de sereia da gestão democrática, partir de seu nível de consciência mas não ficar manietado a ele, tudo isso, necessidades de quem se dedica à luta sindical e política, não pode ser feito com justeza se os protagonistas da batalha de classe não forem capazes de entender os fenômenos com que se defrontam na totalidade das determinações que os constituem.

Na esfera em que trabalhamos, esfera da teoria, ainda que lancemos mão de dados da empiria, há que se curvar a vara totalmente para a direção contrária ao pólo para o qual está atualmente tensionada. Só assim, se poderá encontrar a mediação justa para ajudar os professores e estudantes, a partir de suas organizações, a, na sua própria experiência, superar as falsas expectativas e os perigos encerrados nas políticas de gestão democrática encenadas hoje por administrações de variadas colorações políticas.

¹⁴⁹ A expressão de Lênin em seu livro *Que Fazer?*, de 1905, nunca houvera sido, antes que Saviani a utilizasse, objeto de maiores atenções de seus intérpretes.

Eis porque seria impossível deixar de dedicar este trabalho àqueles que, atuando no movimento sindical e estudantil, se defrontam com estas expectativas e ilusões, que não podem ser simplesmente denunciadas mas que demandam uma abordagem política que torne o sindicato ou o grêmio estudantil um instrumento eficaz na superação, pelos próprios mestres e alunos, das miragens ideológicas. Os combatentes confrontados com esta difícil tarefa, para a qual não há um “manual de instruções”, estão chamados a se apropriar da verdadeira natureza das políticas de gestão participativa.

Referências

- ADRIÃO, Theresa; CAMARGO, Rubens B. A Gestão Democrática na Constituição Federal de 1988. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela; ADRIÃO, Theresa. *Gestão, Financiamento e Direito à Educação: análise da LDB e da Constituição Federal*. São Paulo: Xamã, 2001.
- ALBUQUERQUE, Maria Gláucia M.T. *Políticas de Ensino Médio: tendências no Brasil e no Ceará – 1987/1998*. Dissertação de Mestrado. Fortaleza: UFC, 1997.
- _____. *Planejamento Educacional no Ceará (1995-2002): a escola como ponto de partida?* Tese (doutorado). Fortaleza: FAGED-UFC, 2005.
- _____. *Planejamento Educacional em Tempos de Reforma: onde fica a escola?* Disponível em: www.anped.org.br/reunioes/28/textos/gt05/GT05-546--Int.rtf. Acesso: 23.03.2010.
- ALVES, G. A. P. Os Fundamentos Ontológicos do Neocorporativismo Sindical. In: 23º *Encontro Anual da ANPOCS – Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais*. Caxambu: ANPOCS, 1999.
- AMARAL, Carlos Eduardo P. *Do Estado Soberano ao Estado das Autonomias: regionalismo, subsidiariedade e autonomia para uma nova ideia de Estado*. Blumenau: EDIFURB, 2002.
- AQUINO, São Tomás. Seleção de Textos da Suma Teológica. In: *Os Pensadores*. São Paulo: Abril, 1973.
- ARAÚJO, Carla Andréia S. *Estado, Educação e Subsidiariedade: o princípio da subsidiariedade como responsabilidade social do Estado nas relações com a educação pública*. Tese (doutorado). São Paulo: Faculdade de Educação-USP, 2007.
- ARAÚJO, Vinícius de Carvalho. A Governança como Superlativo Conceitual da Reforma do Estado. In: *Revista Eletrônica sobre Reforma do Estado* n° 3. Salvador: setembro/outubro/novembro de 2005.
- ARBIX, Glauco. A Dinastia Corporatista. In: *Tempo Social: Revista de Sociologia da USP*, n° 8. São Paulo: USP, maio de 1996.

AVRITZER, Leonardo. *Experiências Nacionais de Participação Social*. São Paulo: Cortez, 2009.

AZEVEDO, Fernando; TEIXEIRA, Anísio; LEMME, Paschoal, et al. Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova: a reconstrução educacional no Brasil – ao povo e ao govêrno. In: GHIRALDELLI JR. *História da Educação*. São Paulo: Cortez, 2ª ed., 1994.

_____. Manifesto dos Educadores Mais uma Vez Convocados – manifesto ao povo e ao govêrno. In: GHIRALDELLI JR. *História da Educação*. São Paulo: Cortez, 2ª ed., 1994.

BANCO MUNDIAL. *Prioridades y Estrategias para la educación: estudio setorial*, Washington, DC: Banco Mundial, 1995.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *O Princípio de Subsidiariedade: conceito e evolução*. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

BARREIRA, Irllys Alencar Firmo. Pensamento, palavras e obras. In PARENTE, Josênio, ARRUDA, José Maria (orgs.). *A era Jereissati: modernidade e mito*. Fortaleza, Edições Demócrito Rocha, 2002.

BASTOS, João Batista. Gestão Democrática da Educação. In BASTOS, João Batista (Org.). *Gestão Democrática*. Rio de Janeiro: DP&A Editora, 2000.

BEHRING, Elaine R. *Brasil em Contra-Reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos*. São Paulo: Cortez Editora, 2003.

BEZERRA, José Eudes B. *O FADE é a desresponsabilização com a educação*. Fortaleza: 1996 (mimeo.).

_____. *A intenção e o Gesto: mudancismo e educação no Ceará (1987-1990)*. Dissertação (mestrado). Fortaleza: FAGED/UFC, 1996.

_____. Gestão Democrática da Educação e Participação Popular: os imperativos da crise do capital e as políticas educacionais recentes no Brasil. In: MENEZES, Ana Maria D.; LIMA, Cláudia Gonçalves de.; LIMA, Kátia Regina L.; SANTOS, Laura Karine M. *Trabalho, Educação, Estado e a Crítica marxista*. Fortaleza: Ed. UFC, 2009.

BEZERRA, José Eudes B.; SOUZA, Manuel Alves. Eleição para diretores: O que mudou na escola? Mudanças e enigmas. In: VIEIRA, Sofia L. *Eleição para diretores: O que mudou na escola?* Estudo de Avaliação de Impacto. Brasília: Plano, 2001.

BOITO, Jr., Armando: Política Neoliberal e Sindicalismo no Brasil, Ed. Xamã, 1999.

BORGES, André. *Governança e Política Educacional: a agenda recente do Banco Mundial*. In: Revista Brasileira de Ciências Sociais, Vol. 18, nº 52, junho de 2003.

BORÓN, Atílio A. *Estado, Capitalismo y Democracia en América Latina*. Buenos Aires: Clacso, 2003.

BRASIL; MEC. *O Nordeste no Horizonte de 15 Anos: Uma Estratégia para um Programa de Educação Básica*. Brasília: MEC, 1987.

BRASIL. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado*. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995.

BRASIL. *Lei nº 9.424/1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Ensino Fundamental e Valorização do Magistério e dá outras providências*. Cartilha do SINDIUTE/CE, S/D (mimeo).

BRASIL. Constituição Federal. In: *Vade Mecum*. São Paulo: Saraiva, 9ª Edição, 2010.

BRASIL. Lei 9394/2006. Dispõe sobre as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. In: *Vade Mecum*. São Paulo: Saraiva, 9ª Edição, 2010.

BRASIL. Ministério da Educação. Ministério da Educação. *Declaração de Brasília*. Brasília: MEC. 10 novembro de 2004. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br>. Acesso em: 22 de abril 2008.

BRASIL, MEC-INEP. *Evolução dos Investimentos em Educação no Brasil em Relação ao PIB*. Disponível em:

www.inep.gov.br/estatisticas/gastoeducacao/indicadores_financeiros/P.T.D._dependencia_administrativa.htm. Acesso em 28.07.2010.

BRUNO, Lúcia. Reestruturação capitalista e Estado Nacional. In: Oliveira, Dalila Andrade & Duarte, Marisa R.T. *Política e Trabalho na Escola – Administração dos Sistemas Públicos de Educação Básica*. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 1999.

CAPANEMA, Célia de F. Gênese das Mudanças nas Políticas Públicas e na Gestão da Educação Básica. In: BITTAR, Mariluce; OLIFEIRA, João F. *Gestão e Políticas da Educação*. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

CARDONI, Edison V. *Corporativismo e Subsidiariedade: instrumentos de regressão social*. Disponível desde 2008 em: http://www.juventuderevolucao.org/index.php?option=com_frontpage&Itemid=1&limit=18&limitstart=144. Acesso em 04.03.2008.

CARDOSO, Adalberto. *Corporativismo e Estado Novo*. In: Locus – Revista de História, Vol. 13, nº 2, p. 109-118. Juiz de Fora: Editora UFJF, 2007.

CARNEIRO, Carla B. L. *Governança e accountability: algumas notas introdutórias*. Disponível em: http://www.ceas.sc.gov.br/downloads/accountability_1.doc. Acesso em: 9 nov.2006.

CARVALHO, Leda Vasconcelos. Poder partilhado: uma teoria de “distencionamento” do sistema mundial livre de restrições territoriais para os países ditos em desenvolvimento. In: GONÇALVES, Cláudia L. *et al.* (Org). *Trabalho, Educação e Crítica Marxista*. Fortaleza: NTE, Edições UFC, 2006.

CASTELLS, Manuel. Para o Estado-Rede: globalização econômica e instituições políticas na era da informação. In: PEREIRA, L. C. Bresser; WILHEIM, Jorge; SOLA, Lourdes. *Sociedade e Estado em Transformação*. São Paulo: Editora UNESP; Brasília: ENAP, 2001.

CASTRO, Alda M.D.A. Gerencialismo e Educação: estratégias de controle e regulação da gestão escolar. In: CABRAL NETO, A; CASTRO, Alda M.D.A; FRANÇA, Magna; QUEIROZ, Maria A. *Pontos e Contrapontos da Política Educacional: uma leitura contextualizada de iniciativas governamentais*. Brasília: Líber Livros, 2007.

CEARÁ. *Plano de Desenvolvimento Sustentável, 1995-1998*. Fortaleza, SEPLAN, 1995a.

CEARÁ. Governador 1995-99 (Tasso Jereissati). *Mensagem à Assembleia Legislativa 1996*. Fortaleza: Edições IPLANCE, 1996a.

CEARÁ. Governador 1995-99 (Tasso Jereissati). *Mensagem à Assembleia Legislativa 1997*. Fortaleza: Edições IPLANCE, 1997.

CEARÁ. Governador 1995-99 (Tasso Jereissati). *Mensagem à Assembleia Legislativa 1998*. Fortaleza: Edições IPLANCE, 1998.

CEARÁ. Governador 1999-2002 (Tasso Jereissati). *Mensagem à Assembleia Legislativa 1999*. Fortaleza: Edições IPLANCE, 1999.

CEARÁ. Governador 1999-2002 (Tasso Jereissati). *Mensagem à Assembleia Legislativa 2000*. Fortaleza: Edições IPLANCE, 2000.

CEARÁ. Governador 1999-2002 (Tasso Jereissati). *Mensagem à Assembleia Legislativa 2001*. Fortaleza: Edições IPLANCE, 2001.

CEARÁ. Governador 1999-2002 (Tasso Jereissati). *Mensagem à Assembleia Legislativa 2002*. Fortaleza: Edições IPLANCE, 2002.

CEARÁ. Governador 2003-2006 (Lúcio Alcântara). *Mensagem à Assembleia Legislativa 2003*. Fortaleza: SEPLAN, 2003.

CEARÁ. Governador 2003-2006 (Lúcio Alcântara). *Mensagem à Assembleia Legislativa 2004*. Fortaleza: SEPLAN, 2004.

CEARÁ. Governador 2003-2006 (Lúcio Alcântara). *Mensagem à Assembleia Legislativa 2005*. Fortaleza: SEPLAN, 2005.

CEARÁ. Governador 2003-2006 (Lúcio Alcântara). *Mensagem à Assembleia Legislativa 2006*. Fortaleza: SEPLAN, 2006.

CEARÁ.SEDUC. *Gestão Escolar: construindo uma prática coletiva*. Fortaleza: SEDUC, 1996.

CEARÁ. *Consolidando o Novo Ceará. Plano de Desenvolvimento Sustentável – 1999/2002*. Fortaleza: SEPLAN, 2000.

CEARÁ. LEI Nº 12.452, DE 06.06.95 (D.O. DE 27.06.95), dispõe sobre o Processo de Municipalização do Ensino Público do Ceará e dá outras providências. Fortaleza: Diário Oficial, 1995b.

_____.LEI Nº 12.622, DE 18.09.96 (D.O. DE 30.09.96), dispõe sobre a criação do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento da Escola - FADE e dá outras providências. Fortaleza: Diário Oficial, 1996b.

_____. Constituição do Estado do Ceará. In: MOURA, Francisco Leitão (org.). *Constituição do Estado do Ceará – atualizada com as emendas 01 a 25 e artigos suspensos pela Justiça*. Fortaleza: V.N. Melo Comércio de Livros e Papelaria Ltda., 1996.

_____. *Plano de Desenvolvimento Sustentável,1999-2002*. Fortaleza, SEPLAN, 2000.

_____. *Mensagem à Assembleia Legislativa*, 2000. Fortaleza: SEPLAN, 2000.

CEARÁ. SEDUC. *Plano Setorial de Educação*. Fortaleza, Secretaria de Educação, 1987a.

_____. *Educação: Desafio e Mudança*. Fortaleza, Secretaria de Educação, 1987b.

_____. *Programa de descentralização da administração e gestão participativa*. Fortaleza: SEDUC/Faculdade de Economia e Administração da USP (FIA/FEA/USP), 1996a.

_____. *Gestão Escolar: construindo uma prática coletiva*. Fortaleza: SEDUC, 1996b.

_____. *Documento Preliminar Política Educacional do Ensino Médio*. Fortaleza, SEDUC, 1997.

CHIZZOTTI, Antônio. A Constituinte de 1823 e a Educação. In: FÁVARO, Osmar. *A Educação nas Constituintes Brasileiras (1823-1988)*. São Paulo, Cortez, 1996.

CISE, Pierre. *Sobre o neoliberalismo*. In: Revista A Verdade (Revista Teórica da IV Internacional) n° 47. São Paulo: Corrente O Trabalho do PT (Seção Brasileira da 4ª Internacional), março de 2006.

_____. *O Marxismo e o “Desenvolvimento Sustentável”*. In: Revista A Verdade (Revista Teórica da IV Internacional) n° 58/59. São Paulo: Corrente O Trabalho do PT (Seção Brasileira da 4ª Internacional), abril de 2008.

CONSELHO GERAL DA 4ª INTERNACIONAL. *O Que Está em Jogo no 7º Congresso da 4ª Internacional*. In: Revista A Verdade (Revista Teórica da IV Internacional) n° 62-63. São Paulo: Corrente O Trabalho do PT (Seção Brasileira da 4ª Internacional), janeiro de 2009.

CORAGGIO, José Luís. Propostas do Banco Mundial para a Educação: sentido oculto ou problemas de concepção? In: Tommasi, Livia De *et al.* (Org). *O Banco Mundial e as Políticas Educacionais*. São Paulo: Cortez Editora, PUC-SP, Ação Educativa, 1996.

CORNWELL, John. *O Papa de Hitler – a história secreta de Pio XII*. Rio de Janeiro: Imago, 2000.

CUNHA, Luís Antônio. *Educação, Estado e Democracia no Brasil*. São Paulo, Cortez Editora, 1991.

CURY, Carlos R. Jamil. A Educação e a Primeira Constituinte Republicana. In: FÁVARO, Osmar. *A Educação nas Constituintes Brasileiras (1823-1988)*. São Paulo, Cortez, 1996a.

_____. A Educação na Revisão Constitucional de 1926. In: FÁVARO, Osmar. *A Educação nas Constituintes Brasileiras (1823-1988)*. São Paulo, Cortez, 1996b.

CUT – CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES. *Resoluções do 5º Congresso Nacional da CUT*. Disponível desde 2003a em: http://www.cut.org.br/component/option,com_docman/task,cat_view/gid,189/Itemid,243/. Acesso em 23.09.2009.

_____. *Resoluções do 6º Congresso Nacional da CUT*. Disponível desde 2003b em:

http://www.cut.org.br/component/option,com_docman/task,cat_view/gid,189/Itemid,243/. Acesso em 23.09.2009.

DRUCKER, Peter. *A Nova Sociedade*. Rio de Janeiro e Lisboa: Fundo de Cultura, 1964.

DURKHEIM, Emile. *De la Division del Trabajo Social*. Madrid, España, 1987.

ELIARD, Michel. *Corporativismo Contra Democracia Política*. Madrid, España: Partido Operário Socialista Internacionalista (POSI), 2008.

ENDERLE, Rubens. Apresentação. In: MARX, Karl. *Crítica da Filosofia do Direito de Hegel*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2005.

FERNANDES, Florestan. *A Revolução Burguesa no Brasil*. Paulo: Globo, 2006.

FIORI, José Luís. *Aos condenados da terra, o equilíbrio fiscal*. Praga - Revista de estudos marxistas. São Paulo, Nº 1, Boitempo Editorial, Julho/1997.

_____. *60 Lições dos 90*. Rio de Janeiro: Editora Record, 2002.

_____. *O Voo da Coruja: para reler o desenvolvimentismo brasileiro*. Rio de Janeiro: Editora Record, 2003.

_____. *Os Moedeiros Falsos*. Petrópolis: Vozes, 2007.

FRANÇA, Magna. O Financiamento da Educação Básica: do Fundef ao Fundeb. In: CABRAL NETO, A; CASTRO, Alda M.D.A; FRANÇA, Magna; QUEIROZ, Maria A. *Pontos e Contrapontos da Política Educacional: uma leitura contextualizada de iniciativas governamentais*. Brasília: Líber Livros, 2007.

FREDERICO, Celso. *Crise do Socialismo e Movimento Operário*. São Paulo: Cortez, 1994.

FONSECA, Marília. O Banco Mundial e a Gestão da Educação Brasileira. In: OLIVEIRA, Cleiton. *Gestão da Educação: União, Estado/Distrito Federal, município e escola*. In: *Política e Gestão da Educação – Dois Olhares*. Rio de Janeiro: DP&A Editora, 2002.

_____. *O Projeto Político-Pedagógico e o Plano de Desenvolvimento da Escola: duas concepções antagônicas de gestão escolar*. In: *Cadernos Cedes*, Campinas: v. 23, n. 61, p. 302-318, dezembro 2003.

FONSECA, Marília; OLIVEIRA, João F. *O Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE): modernização, diretividade e controle da gestão e do trabalho escolar*. Goiânia, GO: 2002. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em: 24.07.2009.

FOUGEYROLAS, Pierre. *Ciencias Sociales y Marxismo*. Ciudad de Mexico: Fondo de Cultura Económico, 1995.

FREDERICO, Celso. *Crise do Socialismo e Movimento Operário*. São Paulo: Cortez Editora, 1994.

FREIRE, Silene Moraes. Suportes Ideológicos do Corporativismo Brasileiro. In: *Plural*. São Paulo: Programa de Pós-graduação em Sociologia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, 1994.

FRIEDMAN, Milton. *Capitalismo e Liberdade*. São Paulo: Nova Cultural, 1985. (Os Economistas).

GANDINE, Raquel Pereira Chainho; RISCAL, Sandra Aparecida. A Gestão da Educação como Setor Público Não-Estatal e a Transição para o Estado Fiscal no Brasil. In: OLIVEIRA, Dalila A.; ROSAR, Maria de Fátima Felix. *Política e Gestão da Educação*. Belo Horizonte: Autêntica, 2002.

GENRO, Tarso. Orçamento Participativo e Democracia. In: GENRO, Tarso & SOUZA, Ubiratan. *Orçamento Participativo: A Experiência de Porto Alegre*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 1997.

_____. Democratizar as Relações entre Governo e Sociedade In: VEGARA, A. G; MARUGÁN. Francisco M. F; CORREA, Jaime M; GENRO, Tarso. *Novos Espaços Democráticos: diálogo social no Brasil e a experiência da Espanha*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003.

_____. *Esquerda em Processo*. Petrópolis: Vozes, 2004.

GIANOTTI, José Arthur. Auguste Comte: vida e obra. In: COMTE, Auguste. *Curso de Filosofia Positiva; Discurso Preliminar sobre o Conjunto do Positivismo; Catecismo Positivista*. São Paulo: Abril Cultural, 1983. (Os Pensadores).

GIDDENS, Anthony. *A Terceira Via e seus Críticos*. Rio de Janeiro/São Paulo: Editora Record, 2001.

GLUCKSTEIN, Daniel. *Lucha de classes y mundialización*. Madrid, Estado Español: Partido Obrero Socialista Internacionalista – POSI, 2001.

_____. *Alguns Dados sobre o Imperialismo Senil e a Marcha para o Desmembramento do Mercado Mundial*. In: Revista A Verdade (Revista Teórica da IV Internacional) n° 9/10. São Paulo: Corrente O Trabalho do PT (Seção Brasileira da 4ª Internacional), dezembro de 1994.

_____. *Alterglobalização: A Nova Roupagem do Neoliberalismo – uma inovação teórica do Secretariado Unificado preparando seu Congresso Mundial*. In: Revista A Verdade (Revista Teórica da IV Internacional) n° 32. São Paulo: Corrente O Trabalho do PT (Seção Brasileira da 4ª Internacional), setembro de 2003.

_____. *A Propósito do Slogan “o Trabalho não é uma Mercadoria*. In: Revista A Verdade (Revista Teórica da IV Internacional) n° 33-34-35. São Paulo: Corrente O Trabalho do PT (Seção Brasileira da 4ª Internacional), fevereiro de 2004.

HAGUETTE, André. *A Luta pelo Ensino Básico: Uma Proposta Pedagógico-Administrativa*. Fortaleza: Edições UFC, 1990.

HAYEK, Friedrich. *Fundamentos da Liberdade*. Brasília: Ed. UNB, 1983.

HOLANDA, Marcos Costa; PETTERINI, Francis Carlo; BARBOSA, Marcelo P. O Ajuste Fiscal como Precondição para Implantação do Modelo. In: HOLANDA, Marcos Costa. *Ceará: a prática de uma gestão pública por resultados*. Fortaleza: IPECE, 2006.

HOUAISS, Antônio. *Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa*. Rio de Janeiro, Ed. Objetiva, 2001.

JOÃO PAULO II, Papa. *Carta Encíclica Laboren et Exercens de João Paulo II sobre o Trabalho Humano no 90º Aniversário a Rerum Novarum*. São Paulo: Edições Paulinas, 1986.

JURUÁ, Ceci Vieira. *Lei de Responsabilidade Fiscal: regras para a boa governança?* Disponível em: http://www.nap.coppe.ufrj.br/2007/v1/biblioteca/?pag=5&cat=2&order=data_inc. Acesso em: 23.03.2007.

_____. *Reforma do Estado: instituições e governança*. Disponível em: <http://www.fazenda.pr.gov.br/UserFiles/File/Educacao%20Fiscal/02%20%20Reforma%20do%20Estado.pdf>. Acesso em: 23.03.2007.

KRAWCZYK, Nora Rut. Em Busca de uma Nova Governabilidade na Educação. In: OLIVEIRA, Dalila A.; ROSAR, Maria de Fátima Felix. *Política e Gestão da Educação*. Belo Horizonte: Autêntica, 2002.

LEÃO XIII, Papa. Carta Encíclica «*Rerum Novarum*» do Papa Leão XIII sobre a Condição dos Operários. Disponível em: http://www.vatican.va/holy_father/leo_xiii/encyclicals/documents/hf_lxiii_enc_150518_91_rerum-novarum_po.html. Acesso em: 30.09.2009.

LEITE, José Corrêa. *Fórum Social Mundial: a história de uma invenção política*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003 (Coleção Brasil Urgente).

LÊNIN, V.I. Do Direito à Autodeterminação dos Povos. In: ANDRADE, Everaldo de (Org.). *A Questão Nacional Hoje*. São Paulo: Edições O Trabalho, 2000.

_____. *O Imperialismo, Fase Superior do Capitalismo*. São Paulo: Nova Palavra, 2007.

LOJKINE, Jean. *O Tabu da Gestão*. Rio de Janeiro: DP&A, 1999.

LOWY, Michael. *Método Dialético e Teoria Política*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

MAIA JUNIOR, Francisco Queiroz de; HOLANDA, Marcos Costa. A Lógica do Plano de Governo. In: HOLANDA, Marcos Costa. *Ceará: a prática de uma gestão pública por resultados*. Fortaleza: IPECE, 2006.

MANDEL, Ernst. O Capitalismo Tardio. São Paulo: Abril Cultural, 1982. (Os Economistas).

MARTIN, Isabela. *Empresário no Poder: O Projeto Político do CIC*. Fortaleza: SECULT, 1993.

MARX, Karl. *As crises econômicas do capitalismo*. São Paulo: Acadêmica, 1988.

_____. A Questão Irlandesa e o Proletariado. In: ANDRADE, Everaldo de (Org.). *A Questão Nacional Hoje*. São Paulo: Edições O Trabalho, 2000.

_____. A Questão Judaica. In: *Manuscritos Econômicos e Filosóficos*. São Paulo: Martin Claret, 2001.

_____. *Crítica da Filosofia do Direito de Hegel*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2005.

_____. *O Capital: crítica da economia política*. Livro 3: o processo global de produção capitalista, v. IV. São Paulo: Difel, 1983.

_____. *O Capital: crítica da economia política*. Livro 3: o processo global de produção capitalista, v. IV, cap. 19. São Paulo: Nova Cultural, 1997. (Os Economistas).

_____. Trabalho Assalariado e Capital. In: MARX, K.; ENGELS, F. *Obras Escolhidas*. Vol. I. Lisboa: Avante, 1982.

_____. As Lutas de Classes em França de 1848 a 1850. In: MARX, K.; ENGELS, F. *Obras Escolhidas*. Vol. I. Lisboa: Avante, 1982.

MARX, K.; ENGELS, F. *Manifesto do Partido Comunista*. Fortaleza: SINTSEF-CE, 2001.

_____. *A Sagrada Família ou A Crítica da Crítica Crítica – contra Bruno Bauer e consortes*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2003.

MENEZES, Ana Maria Dorta de. *A Pseudo-Identidade de Interesses entre Capital e Trabalho no Campo Sócio-Educacional: a relação Estado-escola-empresa*. Tese (doutorado). Fortaleza: FAGED/UFC, 2001.

MORAIS, Pauleany S. Representação e Poder de Decisão: desafios do conselho de controle social do FUNDEF. In: CABRAL NETO, A; CASTRO, Alda M.D.A; FRANÇA, Magna; QUEIROZ, Maria A. *Pontos e Contrapontos da Política Educacional: uma leitura contextualizada de iniciativas governamentais*. Brasília: Líber Livros, 2007.

NEIVA, Evandro. Gerência de Qualidade Total no Sistema Pitágoras de Ensino. In: *Gestão Escolar: desafios e tendências*. Brasília: IPEA, 1995.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. *Um Estado para a Sociedade Civil*. São Paulo: Cortez Editora, 2005.

_____. *Sociedade Civil, entre o Político-estatal e o Universo Gerencial*. In: Revista Brasileira de Ciências Sociais, Vol. 18, nº 52, junho de 2003.

NYE JR., Joseph S. No Governo Não Confiamos. In: GIDDENS, Anthony. *O Debate Global Sobre a Terceira Via*. São Paulo: Editora UNESP, 2007.

OLIVEIRA, Cleiton. Gestão da Educação: União, Estado/Distrito Federal, município e escola. In: *Política e Gestão da Educação: Dois Olhares*. Rio de Janeiro: DP&A Editora, 2002.

OLIVEIRA, Dalila Andrade (Org.). *Gestão Democrática da Educação: Desafios Contemporâneos*. Petrópolis: Vozes, 1997.

_____. Educação e planejamento: A escola como núcleo da gestão. In: Oliveira, Dalila Andrade (Org.). *Gestão Democrática da Educação: Desafios Contemporâneos*. Petrópolis: Vozes, 1997.

_____. A gestão democrática no contexto da reforma do Estado. In: Ferreira, Naura S.C. & Aguiar, Márcia Ângela S. *Gestão da Educação: impasses, perspectivas e compromissos*. São Paulo: Cortez Editora, 2ª Edição, 2001.

OLIVEIRA, Francisco. Privatização do Público, Destituição da Fala e Anulação da Política: o totalitarismo neoliberal. In: OLIVEIRA, Francisco; PAOLI, Maria Célia. *Os Sentidos da Democracia: políticas do dissenso e hegemonia global*. Petrópolis: Vozes, 1999.

ORGANIZAÇÕES DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E CULTURA - Unesco. *Declaração Mundial sobre Educação para Todos (Conferência*

de Jomtien). Tailândia: Unesco, 1990. Disponível em: www.unesco.org.br/publicação/doc-internacionais. Acesso em: 22 de maio de 2008.

_____. *A Declaração de Nova Delhi sobre Educação para Todos*, Nova Delhi-Índia: Unesco, 1993. Disponível em: www.unesco.org.br/publica/Doc_Internacionais/declaraNdelhi. Acesso em: 05 de agosto de 2008.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Declaração do Milênio*. Cúpula do Milênio. Nova Iorque, 2000 Published by United Nations Information Centre: Lisbon, 2000. Disponível em: virtual1.pucminas.br/idhs/site/MDM/Declaracao_do_Milenio_A_RES_55_2_final.pdf. Acesso em: 10 maio de 2008.

OSI – ORGANIZAÇÃO SOCIALISTA INTERNACIONALISTA. *Os Sindicatos no Brasil*. São Paulo: [n.i.], julho de 1978. (Coleção Estudos).

PARO, Vitor H. O Princípio da Gestão Escolar Democrática no Contexto da LDB. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela; ADRIÃO, Theresa. *Gestão, Financiamento e Direito à Educação: análise da LDB e da Constituição Federal*. São Paulo: Xamã, 2001.

PARTIDO OBRERO SOCIALISTA INTERNACIONALISTA. *O que és el Movimiento Antiglobalización?* Disponível em www.posicuarta.org.es. Acesso em 23.02.2008.

PEREIRA, Luís Carlos Bresser. A Reforma do Estado nos Anos 90: lógica e mecanismos de controle. In: *Cadernos do MARE* nº 1. Brasília, 1997.

_____. Organizações Sociais. In: *Cadernos do MARE* nº 1. Brasília, 1998.

_____. Sociedade Civil: sua democratização para a reforma do Estado. In: PEREIRA, L. C. Bresser; WILHEIM, Jorge; SOLA, Lourdes. *Sociedade e Estado em Transformação*. São Paulo: Editora UNESP; Brasília: ENAP, 2001.

_____. Gestão do Setor Público: estratégia e estrutura para um novo Estado. In: PEREIRA, L. C. Bresser; SPINK, Peter. *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 1998a.

_____. Da Administração Pública Burocrática à Gerencial. In: PEREIRA, L. C. Bresser; SPINK, Peter. *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 1998b.

PERONI, Vera. *Política Educacional e Papel do Estado no Brasil dos Anos 90*. São Paulo: Xamã, 2003.

PIO XI, Papa. *Carta Encíclica Quadragesimo Anno do [Papa Pio XI](#) sobre a Restauração e Aperfeiçoamento da Ordem Social em Conformidade com a Lei Evangélica no XL Aniversário da Encíclica de [Leão XIII](#) "Rerum Novarum"*. Disponível em: http://www.vatican.va/holy_father/pius_xi/encyclicals/documents/hf_p-xi_enc_19310515_quadragesimo-anno_po.html. Acesso em 30.09.2009.

PIRES, Maria Coeli Simões. *Decentralização e Subsidiariedade*. Revista de Informação Legislativa, Brasília, Ano 37, nº 147, jul-set, 2000.

POCHMANN, Márcio. Gasto Social e Distribuição de Renda no Brasil. In: *Jornal da UNICAMP*. Campinas: UNICAMP, 16 a 22 de maio de 2004.

PÓLLI, Rodrigo C. O Princípio da Subsidiariedade e a sua aplicação na Administração Pública Brasileira. Disponível em: <http://www.egov.ufsc.br/portal>. Acesso em 25.08.2009.

PONTUAL, Pedro; SILVA, Cecília R. A. Participação Popular nos Governos Petistas; trajetórias, mecanismos e caráter. In: MAGALHÃES, Inês; BARRETO, Luiz; TREVAS, Vicente. *Governo e Cidadania: balanço e reflexões sobre o modo petista de governar*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 1999.

PRADO JUNIOR, Caio. A Revolução Brasileira. In: *Clássicos Sobre a Revolução Brasileira*. São Paulo: Expressão Popular, 2007.

RODRIGUEZ, Margarita V. Políticas Públicas e Educação: a descentralização dos sistemas nacionais de ensino, análises e perspectivas. In: BITTAR, Mariluce; OLIFEIRA, João F. *Gestão e Políticas da Educação*. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

RAMOS, Angélica M.P. *O Financiamento da Educação Brasileira no Contexto das Mudanças Político-Econômicas Pós-90*. Brasília: Plano, 2003.

RAMOS, Jeannette F. Pouchain. *Gestão Democrática da Escola Pública: a experiência do governo das mudanças*. Fortaleza: EDUECE, 2005.

ROSAR, Maria de Fátima Felix. A municipalização como estratégia de descentralização e de desconstrução do sistema brasileiro. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade (Org.). *Gestão Democrática da Educação: Desafios Contemporâneos*. Petrópolis, 1997.

_____. Articulações entre a Globalização e a Descentralização. In: LOMBARDI, José Claudinei. *Globalização, Pós-modernidade e Educação: história, filosofia e temas transversais*. Campinas, SP: Autores Associados; HISTEDBR; Caçador, SC: UnC, 2003.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. Discurso sobre a Origem e os Fundamentos da Desigualdade entre os Homens. In: ROUSSEAU, Jean-Jacques. Do ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Do Contrato Social; Ensaio sobre a Origem das Línguas; Discurso sobre a Origem e os Fundamentos da Desigualdade entre os Homens; Discurso sobre a Ciência e as Artes*. São Paulo: Abril Cultural, 1983. (Os Pensadores).

_____. Do Contrato Social. In: ROUSSEAU, Jean-Jacques. Do ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Do Contrato Social; Ensaio sobre a Origem das Línguas;*

Discurso sobre a Origem e os Fundamentos da Desigualdade entre os Homens; Discurso sobre a Ciência e as Artes. São Paulo: Abril Cultural, 1983. (Os Pensadores).

ROSA, Antônio F. Teles da; MAIA JUNIOR, Francisco Queiroz de; HOLANDA, Marcos Costa. O Marco Lógico da Gestão Pública por Resultados. In: HOLANDA, Marcos Costa. *Ceará: a prática de uma gestão pública por resultados.* Fortaleza: IPECE, 2006.

SAMARY, Catherine. *O Impasse dos Protetorados.* In: Le Monde Diplomatique, maio de 2003. Disponível em: <http://diplo.uol.com.br/2003-05,a634>. Acesso em: 23.12.2009.

SAMPAIO Jr., Plínio de Arruda. Os impasses da formação nacional. In: José Luiz Fiori (org.). *Estados e moedas no desenvolvimento das nações*, Coletânea. Rio de Janeiro: Vozes, 1999.

SANTOS, Boaventura de Souza. Para uma Reinvenção Solidária e Participativa do Estado. In: PEREIRA, L. C. Bresser; WILHEIM, Jorge; SOLA, Lourdes. *Sociedade e Estado em Transformação.* São Paulo: Editora UNESP; Brasília: ENAP, 2001.

SAVIANI, Dermeval. *Escola e democracia.* 30ª ed. Campinas: Autores associados, 1996.

_____. *A Nova Lei da Educação: trajetória, limites e perspectivas.* Campinas: Autores Associados, 1999.

SECCO, Lincoln. Introdução: a transição democrática na Espanha. In: VEGARA, Antonio G.; MARUGÁN, Francisco M. F.; CORREA, Jaime M.; GENRO, Tarso. *Novos Espaços Democráticos: diálogo social no Brasil e a experiência da Espanha.* São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003.

SOKOL, Markus. *Revolução e Contra-revolução no País de Outubro.* São Paulo: Letras Contemporâneas, 1988.

_____. Posfácio: Notas Sobre a Atualidade de “O Imperialismo, Fase Superior do Capitalismo”. In: LÊNIN, V.I. *O Imperialismo, Fase Superior do Capitalismo.* São Paulo: Nova Palavra, 2007.

SOUZA, José dos Santos. *Trabalho, Educação e Sindicalismo no Brasil: anos 90.* Campinas, São Paulo: Autores Associados, 2002.

SOUZA, Silvana Aparecida de. *Gestão Compartilhada da Educação: Democracia ou Descompromisso?* São Paulo: Xamã, 2001.

SPÓSITO, Marília P. Educação, Gestão Democrática e Participação Popular. In: BASTOS, João Batista (Org.). *Gestão Democrática*. Rio de Janeiro: DP&A Editora, 2000.

SUCUPIRA, Newton. O Ato Adicional de 1834 e a Descentralização. In: FÁVARO, Osmar. *A Educação nas Constituintes Brasileiras (1823-1988)*. São Paulo, Cortez, 1996.

TOMMASI, Livia De, WARDE, Miriam J. & HADDAD, Sérgio (Orgs.). *O Banco Mundial e as Políticas Educacionais*. São Paulo: Cortez Editora, PUC-SP, Ação Educativa, 1996.

TAVARES, Fabíola Barrocas. *Pedagogia da Escassez: neoliberalismo e educação no Ceará*. Tese (doutorado). Campinas, SP: [s.n.], 2001.

TEIXEIRA, Anísio. *A Educação não é Privilégio*. Rio de Janeiro: José Olímpio, 1957.

TEIXEIRA, Francisco José. CIC: A Razão Esclarecida da FIEC. In *Propostas Alternativas* No. 04. Fortaleza: IMOPEC/UFC, 1995.

TORRES, Rosa Maria. Melhorar a qualidade da educação básica? As estratégias do Banco Mundial. In: TOMMASI, Livia De, WARDE, Miriam J. & HADDAD, Sérgio (Orgs.). *O Banco Mundial e as Políticas Educacionais*. São Paulo: Cortez Editora, PUC-SP, Ação Educativa, 1996.

TORRES, Silvia Faber. *O Princípio da Subsidiariedade no Direito Público Contemporâneo*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

TROTSKY, Leon. *A Revolução Permanente*. São Paulo: Kairós, 1985.

_____. Notas Complementares sobre a Questão das Nacionalidades. In: ANDRADE, Everaldo de (Org.). *A Questão Nacional Hoje*. São Paulo: Edições O Trabalho, 2000.

TURRA FILHO, Julio. Posfácio: os desafios atuais para a independência sindical. In: TROTSKY, Leon. *Escritos sobre Sindicato*. Brasília: Nova Palavra, 2009.

UNESCO. *Escolas Inovadoras: experiências bem-sucedidas em escolas públicas*. 2003. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001317/131747po.pdf>. Acesso em: 30.11.2009.

UNESCO; CONSED. *Educação Para Todos: o compromisso de Dakar*. Brasília: UNESCO; CONSED; Ação Educativa, 2001.

VIEIRA, Evaldo. *Autoritarismo e Corporativismo no Brasil (Oliveira Vianna & Companhia)*. São Paulo: Cortez Editora, 1981.

VOLANI, Stefano. *Uma Batalha de liberdade*. In: Revista Passos Litterae Communionis. São Paulo, Ano XIV, 3, 1999.

WEBER, Max. Parlamentarismo e Governo numa Alemanha Reconstruída: uma contribuição à crítica política do funcionalismo e da política partidária. In: *Ensaio de Sociologia e Outros Escritos*. São Paulo: Abril Cultural, 1974.

_____. *Economia y Sociedad: esbozo de sociología comprensiva*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 1974.

WORLD BANK. *World Development Report: the state in a changing world*. Washington: Oxford University Press, 1997.

XAVIER, A.C. da R.; SOBRINHO, J.A. *Como Elaborar o Plano de Desenvolvimento da Escola: aumentando o desempenho da escola por meio do planejamento eficaz*. Brasília: FUNDESCOLA, 1999.

ZAULI, Eduardo Meira. Crise e Reforma do Estado: condicionantes e perspectivas da descentralização de políticas públicas. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade & DUARTE, Marisa R.T. *Política e Trabalho na Escola: Administração dos Sistemas Públicos de Educação Básica*. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 1999.

Jornais e revistas não especializados:

Jornal O Povo – 21 de março de 2008.

Jornal O Povo – 25 de março de 2008.

Jornal O Povo - 26 de março de 2008.

O Estado de S. Paulo - 4 de abril de 2010.

Valor - 23 de setembro de 2010.