



EccoS Revista Científica

ISSN: 1517-1949

[eccos@uninove.br](mailto:eccos@uninove.br)

Universidade Nove de Julho

Brasil

Chaves Batista, Neusa

A formação do Estado nacional brasileiro: implicações para a gestão das políticas públicas  
educacionais

EccoS Revista Científica, vol. 9, núm. 2, julho-dezembro, 2007, pp. 387-408

Universidade Nove de Julho

São Paulo, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=71590208>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais artigos
- Home da revista no Redalyc

[redalyc.org](http://www.redalyc.org)

Sistema de Informação Científica

Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe, Espanha e Portugal

Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

# A FORMAÇÃO DO ESTADO NACIONAL BRASILEIRO: IMPLICAÇÕES PARA A GESTÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS

*Neusa Chaves Batista*

Doutoranda em Educação  
– PPGEDU/UFRGS; Mestre  
em Sociologia – PPGS/UFR-  
GS; Bacharel em Ciências  
Sociais – PUC-RS.  
Porto Alegre – RS [Brasil]  
[neuchaves@gmail.com](mailto:neuchaves@gmail.com)

Neste artigo, pretende-se discutir a relação entre a formação do Estado brasileiro e a gestão de políticas educacionais na atual conjuntura da sociedade capitalista no Brasil. Trata-se de discussão fundamentada na idéia de que, em nosso país, as representações sociais sobre gestão pública trazem a marca do colonizador. Argumenta-se que esse fenômeno sociopolítico e cultural bem como a atual conjuntura do capitalismo em âmbito global, mais precisamente a influência da gestão do tipo empresarial no setor público, têm trazido entraves para a prática do princípio constitucional de gestão democrática do ensino público.

**PALAVRAS-CHAVE:** Formação do Estado brasileiro. Gestão pública. Política educacional.

## 1 Introdução

No Brasil, a gestão da “coisa pública” guarda especificidades diretamente relacionadas ao tipo de sociabilidades construídas desde o período da colonização. Trata-se de um modelo de Estado que se emerge de um padrão de relações sociais influenciado por uma ordem tradicional, fundamentada em relações de poder pessoal e patrimonialista com a ordem racional-legal, representada pelo Estado de direito cuja legitimidade repousa no exercício do poder impessoal e de acordo com as leis. A partir do advento da Independência, o impasse entre a tradição e a modernidade, ocorrido em países que adotaram o modelo liberal democrático de sociedade, terminou por estabelecer não uma ruptura, mas arranjos que possibilitaram a emergência de um Estado que acomodava, em seu interior, a ordem patrimonialista, vigente desde a Colônia, e a nova ordem que se instalava: a racional-legal.

Na gestão pública, as relações de poder racional-legal são essencialmente incompatíveis com as relações de poder patrimonialista. No primeiro caso, a tomada de decisão é baseada na impessoalidade; no segundo, na pessoalidade. No primeiro, o princípio basilar de organização do Estado fundamenta-se na separação entre o espaço público e o espaço privado; no segundo, o espaço público é tomado como propriedade pessoal do gestor público.

A separação entre o bem público e o privado é uma das características requeridas para a emergência de uma gestão democrática do Estado e, por conseguinte, das instituições públicas. Portanto, tem-se aqui um dilema de cunho estrutural, no que diz respeito à implantação de uma democracia substantiva no Brasil.

Apesar de suas especificidades, não se pode esquecer de que a sociedade brasileira está inserida, desde sua adesão ao Contrato Social Moderno, no período da Independência, em um modelo normativo global – o capitalismo. Essa forma de organizar as relações de produção na sociedade emerge das revoluções burguesas, incorporando os princípios do modelo de regulação

social que se gestava à época, qual seja, o Estado de direito. À medida que o Estado se legitima como ente regulador da conduta do ser humano moderno, engendra a democracia liberal como forma de organização político-social.

A partir da argumentação inserida, infere-se que as especificidades do modelo histórico-estrutural de modernização da sociedade brasileira e a sua relação com o modelo normativo global em sua atual conformação conjuntural, influenciam diretamente na gestão e delineamento das políticas públicas, especialmente as que dizem respeito ao cumprimento de direitos sociais, entre os quais educação escolar.

Neste ensaio, levantam-se algumas possíveis relações entre o modelo de Estado emergido no Brasil, a partir da Independência, e a constituição da educação como um direito situado no campo dos direitos sociais, e, como tal, pertencente a um processo de democracia política.

## **2 Formação do Estado nacional no Brasil: a constituição das relações sociais**

No Brasil, o advento da Independência, a formação de um Estado nacional e a intensificação concomitante do desenvolvimento urbano, além da expansão de novas formas de atividades econômicas, não foram suficientes para romper com a ordem patrimonialista estruturada durante o período colonial.

Com o intuito de implementar uma mudança sem alteração do *status quo* da época, os grandes proprietários de terras e os estratos privilegiados na estrutura social do sistema colonial uniram-se para conquistar o poder do Estado e, juntos, perpetuarem sua soberania econômica e social. No entendimento de Azevedo (2004), objetivava-se libertar as atividades produtivas do domínio metropolitano sem alterar a estrutura socioeconômica, apoiada no grande latifúndio e no regime de trabalho escravo.

1 Ao romper com o Estatuto Colonial e, ao projetar-se o senhor nos papéis relacionados à implantação de um Estado nacional, sua capacidade de entender a significação política dos privilégios sociais comuns aumentou. Ao mesmo tempo, descobriu que a proteção e a expansão dos mesmos privilégios dependiam da extensão da dominação senhorial aos outros planos da vida social, principalmente àqueles em que qualquer senhor se tornava aliado natural de outro senhor (FERNANDES, 1976).

O interesse desses estratos pela emancipação e apropriação das novas formas de poder ocasionou o solapamento progressivo da sociedade tradicional vinculada à dominação patrimonialista, dando início à efetiva desagregação econômica, social e política do sistema colonial<sup>1</sup>. Fernandes (1976, p. 26) destaca esse processo de transição da seguinte forma:

À medida que se intensifica a expansão da grande lavoura sob as condições econômicas, sociais e políticas possibilitadas pela organização de um Estado nacional, gradualmente uma parcela em aumento crescente de “senhores rurais” é extraída do isolamento do engenho ou da fazenda e projetada no cenário econômico das cidades e no ambiente político da Corte ou dos Governos Provinciais.

Essa elite rural aos poucos se apropria do Estado e incorpora à sua organização suas idéias, concepções políticas e aspirações sociais. Essas representações, todavia, reproduziam as mesmas relações sociais inerentes à ordem patrimonial. Apesar desse conservadorismo, o Estado moderno brasileiro surgiu como substrato da doutrina liberal, fruto do novo modelo de organização social que emergia no ocidente. É nesse sentido que, na sociedade brasileira, realizaram-se “arranjos” que possibilitaram a acomodação entre as formas de dominação consagradas pela tradição e as de poder, criadas pela ordem legal.

É contrastante a utilização que se fez do ideário liberal e seu emprego nos países em que teve berço. Nestes, o liberalismo constituiu-se na base doutrinária para a promulgação dos direitos civis, contribuindo, assim, para viabilizar o predomínio das relações de assalariamento, fundamentais para a afirmação da ordem burguesa (AZEVEDO, 2004).

No Brasil, onde os escravos correspondiam a mais de um terço da população total, a preocupação não era com a mão-de-obra paga, muito menos com os direitos de cidadania. No entanto, essa situação fomentou um desequilíbrio persistente entre o comportamento político das elites no poder e os

requisitos jurídico-políticos da ordem legal, instituída sob o modelo ideal de um Estado nacional.

Embora essas elites tivessem de adaptar-se às formas de organização do poder político impostas pela ordem legal, no próprio processo, por meio do qual enfrentavam suas funções políticas, transformavam o governo em meio de dominação estamental<sup>2</sup>. Em consequência, a ordem legal perdia sua eficácia onde ou quando colidisse com os interesses gerais dos estamentos senhoriais, e sua importância para a integração jurídico-política da sociedade nacional passou a depender do modo pelo qual aqueles interesses filtravam ou correspondiam às formas de poder político instituídas legalmente (FERNANDES, 1976).

Este artificialismo das leis (o não-cumprimento do contrato social), inaugurado, principalmente, a partir da Constituição de 1824, é tomado por Schwartzman (1988)<sup>3</sup> como um obstáculo estrutural à cidadania brasileira até a atualidade. Segundo o autor, no Brasil, a forte presença de elementos patrimonialistas no modelo de dominação – nas práticas políticas, na gestão socioestatal e nas interações sociais em geral –, convivendo com formas de “modernização” (racionalização) puramente tecnocrática do Estado e com o artificialismo das leis que impera em todos os níveis e esferas sociais, “[...] contribui para compreender as bases autoritárias de uma sociedade que se modernizou marcada historicamente pela substantividade patrimonialista mitigada na formalidade aparentemente compatível com uma moderna ordem racional-legal” (SCHWARTZMAN apud FEDOZZI, 1999, p. 79).

Essa dualidade estrutural, presente na constituição das relações sociais no Brasil, vai ter efeito direto sobre a configuração da sociedade civil da época. Dadas as condições da formação do Estado brasileiro, pode-se dizer que os “estamentos sociais dominantes” do período eram a expressão da sociedade civil, e como tal, exerciam hegemonia sobre a direção do Estado.

No entendimento de Fernandes (1976), de fato não só o grosso da população ficou excluído da sociedade civil, mas esta se diferenciava ain-

2 A noção de estamento (burocrático) pode ser encontrada nos escritos de Raimundo Faoro (2001), em *Os donos do poder*, e diz respeito a determinada camada social que comanda a economia junto ao rei, nos moldes das relações sociais, políticas e econômicas do tipo patrimonial.

3 Em sua teoria sobre o neopatrimonialismo, o citado autor propõe que, da mesma forma que a ação racional-legal pode degenerar em totalitarismo burocrático, é possível, para esse tipo de burocracia, subsistir somente com seu componente racional, mas sem seu componente legal. Este seria o elo teórico que faltava para a compreensão adequada dos sistemas políticos neopatrimonialistas: a existência de uma racionalidade de tipo exclusivamente “técnico”, em que o papel do contrato social e da legalidade jurídica seja mínimo ou inexistente (SCHWARTZMAN, 1988).

da segundo gradações que respondiam à composição da ordem estamental, construída racial, social e economicamente na Colônia: a chamada “massa de cidadãos ativos” servia de pedestal e de instrumento aos “cidadãos presentes”, a verdadeira nata e os autênticos “donos do poder” naquela sociedade civil.

No Brasil, inexistiu um processo de luta entre forças econômicas e sociais opostas que caracterizou a implantação da ordem burguesa em outras sociedades. Aqui, foi a elite colonial que fundou o Estado e, depois, dele se apropriou, tornando-o um espaço privado. Essa especificidade seria a gênese da concepção tutelar de Estado, cujo resultado pode ser observado a partir do avanço de uma democracia apenas formal que, em vez de gerar mecanismos para uma cidadania ativa, cria mecanismos de cooptação e de exclusão social e política.

A respeito da dificuldade histórica em implementar um regime democrático efetivo no Brasil e, por consequência, uma democracia substantivada na forma de direitos de cidadania, Adorno (1988) considera que somente foi possível conciliar a natureza patrimonialista do Estado brasileiro com o modelo jurídico liberal de exercício do poder, porque o liberalismo se tornou cada vez mais conservador e distante dos princípios democráticos. Segundo o autor, no Brasil, inexistiu um impasse entre a tradição e a modernidade. Neste país, o impasse consistiu em “conciliar” a natureza patrimonialista do Estado brasileiro sob o regime monárquico com o modelo jurídico liberal de exercício do poder.

A prevalência dos princípios liberais sobre os pressupostos democráticos concretizou-se precisamente porque a aliança entre o estamento burocrático e certos setores parlamentares conseguiu domesticar a efetiva oposição política no âmbito institucional. A acomodação do padrão de dominação tradicional com o modelo liberal de exercício do poder somente foi possível na medida em que

se firmou um acordo de bilateralidade: os agentes da burocracia patrimonial comprometiam-se a controlar o aparelho do Estado de modo a evitar ingerências demasiadas do poder público na esfera privada; por sua vez, as classes proprietárias rurais, associadas a certos setores do comércio, comprometiam-se através de seus representantes parlamentares a guardar que a defesa das liberdades não limitasse o poder do príncipe (ADORNO apud BATISTA, 2002, p. 43).

Adorno afirma que a persistência dessa aliança estava além da solidariedade de interesses. Ao lado do pacto bilateral, ela manteve-se à custa de haver perpetrado uma perene luta contra um inimigo comum: os liberais exaltados e radicais, e suas reivindicações democráticas. Após a dissolução da Assembléia Constituinte e depois de o Imperador outorgar a carta de 1824, ficou selado o compromisso entre a burocracia patrimonial, conservadores e liberais moderadores, condenando-se ao desaparecimento os liberais exaltados e radicais. Procuraram-se fórmulas políticas conciliatórias para ajustar o Estado patrimonial ao modelo liberal, relegando-se a um segundo plano preocupações em democratizar a sociedade brasileira.

O efeito mais contundente dessa estrutura pode ser percebido no confinamento da participação política ao nível dos grupos sociais proprietários e dominantes, os quais deram início ao processo de institucionalização da desigualdade social na esfera pública. Foi nesse sentido que o liberalismo político revelou sua faceta conservadora. Ao tornar-se cada vez mais conservador, afastou-se de suas raízes revolucionárias, expurgando seus traços radicais e democráticos (ADORNO apud BATISTA, 2002, p. 44).

Em lugar de um dilema liberal, houve – e certamente ainda há – um dilema democrático que percorre todas as fimbrias da ação estatal e se expressa até hoje na luta pela emancipação política, social e econômica do país.



### 3 As especificidades do Estado brasileiro no contexto do capitalismo no século XXI: o dilema democrático e o conservadorismo neoliberal

O conservadorismo da elite política brasileira exerceu forte impacto sobre o processo de democratização da sociedade, ou melhor, sobre o processo da construção da não-cidadania brasileira.

A primeira república preservou as condições que permitiam, sob o Império, a coexistência de duas nações: a que se incorporava à ordem civil (a rala minoria, a qual realmente constituía uma nação de mais iguais) e a que dela estava excluída, parcial ou totalmente (a grande maioria, de quatro quintos ou mais, que constituía a nação real). As representações ideais da burguesia valiam para ela própria e definiam um modo de ser que se esgotava dentro de um circuito fechado. Mais que uma compensação e uma consciência falsa, era um adorno, um objeto de ostentação, um símbolo de modernidade e de civilização (FERNANDES, 1976).

Conforme Fernandes, quando outros grupos se puseram em condições de cobrar essa identificação simbólica, a burguesia reagiu de maneira predominantemente reacionária e ultraconservadora, na melhor tradição do mandonismo oligárquico. Isso porque a dominação burguesa estava associada a procedimentos autocráticos, herdados do passado ou improvisados no presente, e era quase neutra para a formação e a difusão de procedimentos democráticos alternativos que deveriam ser instituídos (na verdade eles tinham existência legal ou formal, mas eram socialmente inoperantes). Nesse sentido, a democracia burguesa no Brasil, desde sua nascente, é uma “democracia restrita”, aberta e funcional apenas para os que têm acesso à dominação burguesa<sup>4</sup>.

Para o autor, foi por meio dessa conformação sociopolítica que a tutela estamental acabou sendo socialmente definida como uma sorte de equivalente histórico do despotismo esclarecido e a única via pela qual a sociedade

4 Cabe aqui inferir que, segundo Fernandes (1976, p. 218), a burguesia nunca é a mesma ao longo da história. No caso brasileiro, a burguesia moldou-se sob o tipo de capitalismo competitivo, que nasceu da confluência da economia de exportação (de origens coloniais e neocoloniais) com expansão do mercado interno e da produção industrial para esse mercado (realidades posteriores à emancipação política e condicionantes de nossa devastadora revolução urbano-industrial).

brasileira poderia compartilhar com segurança os avanços do progresso. No período de implantação do Estado nacional, semelhante racionalização não foi improdutiva nem perigosa, pois as elites senhoriais estavam engolfadas num processo revolucionário.

No entanto, com o passar do tempo, a dominação estamental-patrimonial perdeu suas funções construtivas para a integração nacional, permanecendo, no entanto, no imaginário social e nas práticas do gestor público. Da mesma forma, a racionalidade do despotismo esclarecido persiste a partir da idéia disseminada de que somente os grupos privilegiados econômica, social e politicamente têm discernimento e patriotismo para fazer opções diante de mudanças sociopolíticas e culturais de significação histórica.

A manutenção dessas representações sociais na mentalidade da sociedade brasileira reprimiu a participação de determinadas classes e/ou grupos sociais no processo de construção de uma sociedade democrática<sup>5</sup>, dando continuidade ao dilema democrático de que fala Adorno. Essa característica, pode-se afirmar, tornou-se o solo fértil para a implantação das reformas do Estado brasileiro, iniciadas na década de 1990, sob a concepção de política neoliberal. Esse modelo de política rompe com a cidadania ao desobrigar-se da manutenção de políticas sociais de cunho universal<sup>6</sup>, portanto rompe com os direitos sociais, reforçando o conservadorismo político do liberalismo clássico e o autoritarismo econômico.

As políticas sociais nascidas na Europa, no século XIX, representavam o reconhecimento das contradições próprias da industrialização e o seu consequente impacto sobre as condições de trabalho e de vida das classes trabalhadoras. Num primeiro momento, sob o liberalismo clássico, as políticas sociais não supunham a existência de direitos sociais. Tais políticas fustigavam as antigas formas de relações sociais baseadas no protecionismo regulador, havidas como degeneradoras do mérito e do esforço individuais, ou seja, eram alçadas as políticas sociais para os considerados “incapazes” de enfrentar o

5 Pensamos no sentido de sociedade democrática referida por Vieira (1992). Para o autor, sociedade democrática é aquela na qual ocorre real participação de todos os indivíduos nos mecanismos de controle social, havendo, portanto, real participação deles nos rendimentos da produção. Participar dos rendimentos de produção envolve não só mecanismos de distribuição de renda, mas, também, e sobretudo, níveis crescentes de coletivização das decisões, principalmente nas diversas formas de produção.

6 Sob o projeto de sociedade neoliberal, as políticas sociais podem ser observadas a partir de três características fundamentais: a focalização dos *target benefits*, a descentralização e a privatização.

7 Não se pode esquecer de que, sob o liberalismo clássico (ou não), os direitos sociais estão baseados no individualismo, ou seja, o Estado considera os indivíduos como sujeitos dos direitos, mas não as coletividades, os grupos ou as classes. O auxílio social, por exemplo, está assentado sobre uma base individual ou no máximo familiar. Cada um deve velar por si mesmo (FALEIROS, 1995). Nesse sentido, a noção de universalidade dos direitos pode ser considerada uma conquista dos trabalhadores, engendrada a partir de lutas históricas pelo “direito a ter direitos”.

8 No Brasil, iniciam-se na gestão Collor de Mello e culminam com a criação do Ministério da Administração e da Reforma do Estado (MARE) na primeira gestão (1996) de Fernando Henrique Cardoso. É no Brasil que o novo liberalismo joga sua cartada mais importante, provavelmente decisiva para seu futuro no continente. A coalizão neoliberal brasileira buscará formas heterodoxas de imposição, em meio a alianças com as “elites” e a “direita política”, tentando provar que, sem essas forças, qualquer transformação do país torna-se impossível (SADER, 1995).

9 Seria necessário investir sete trilhões de reais em políticas sociais, cerca de 27% do Produto Interno Bruto (PIB) – a soma de toda a riqueza produzida pelo país – para o Brasil alcançar em 2020 um padrão avançado de inclusão social. Atualmente, o

mercado. Para estes, postulava-se a assunção formal da assistência caritativa como forma de socorrer os pobres (CURY, 2002).

Não obstante, as classes trabalhadoras não se sujeitaram às consequências sociais do sistema contratual do mercado. Inconformadas com a concepção liberal de sociedade e a respectiva definição estreita de cidadania, avançaram na criação de novos direitos, uns políticos (a extensão universal do voto será um deles) e outros sociais (tal como as formas de proteção social).

Assim, para Faleiros (1995), já no início do século XX o Estado liberal, na tentativa de ofuscar as conquistas dos trabalhadores, apresenta-se como o protetor dos fracos, para satisfazer as necessidades sociais, como o agente principal que age pela sociedade civil para tornar acessível um mínimo para a proteção social dos indivíduos. É sob essa concepção paternalista que o estado liberal introduz medidas legais que compensa as “fraquezas” dos indivíduos, ou seja, engendra os direitos sociais à cidadania<sup>7</sup>.

As atuais reformas dos Estados nacionais<sup>8</sup>, alavancadas sob a orientação do “novo” liberalismo, retomam o sentido de políticas sociais do período do liberalismo clássico. As políticas sociais (chamadas de focalizadas) são para os pobres ou incapazes e estão desvinculadas das lutas e conquistas sociais e, portanto, da noção de direito social conquistado. Dessa maneira, estão igualmente desvinculadas de um processo de democracia, pois o que dá substancialidade à democracia é o exercício cotidiano da cidadania.

Esse modelo de gestão de políticas sociais tem gerado resultados dos mais perversos, especialmente em países periféricos chamados de subdesenvolvidos e/ou em via de desenvolvimento. Ao desfocarem-se as políticas sociais dos direitos de cidadania, diminuindo a responsabilidade estatal com tais políticas, geram-se condições de miséria que fazem crescer a cada dia a exclusão social<sup>9</sup>.

Desse modo, em pleno século XXI, o desemprego estrutural e o conseqüente surgimento do trabalho precarizado, entre outros problemas so-

ciais, ocasionam a demanda por mais políticas públicas para a área social. No entanto, sob a orientação de organismos internacionais (FMI, Banco Mundial), os Estados nacionais são “aconselhados” a conter os gastos com políticas sociais<sup>10</sup>. É nesse sentido que Coutinho (2002) afirma que não há democracia efetiva onde existe excessiva desigualdade material entre os cidadãos. E essa desigualdade material impede, inclusive, que haja uma democracia política efetiva<sup>11</sup>.

O novo modelo de organização da sociedade capitalista não só impôs o seu programa, mas também mudou para proveito próprio o sentido das palavras. O vocábulo “reforma”, por exemplo, que antes da era neoliberal tinha uma conotação positiva e progressista – e que, fiel a uma concepção iluminista, remetia a transformações sociais e econômicas orientadas para uma sociedade mais igualitária, democrática e humana – foi apropriado e “reconvertido” pelos ideólogos do neoliberalismo num significante que alude a processos e transformações sociais de claro sinal involutivo e antidemocrático (BORON, 1999).

No Estado nacional do novo milênio, restringe-se a esfera pública, enquanto se fortalece a esfera privada. O Estado é forte, pouco interventor, e o poder regulador, sob a forma do “político”, é o econômico. O Estado transfere suas antigas responsabilidades para a sociedade civil, mas avalia, financia e fiscaliza conforme política influenciada pelas agências multilaterais.

Sob esse Estado, a cidadania já conquistada sofre restrições, uma vez que os direitos sociais tornam-se políticas de assistência aos pobres e/ou mercadorias. A condição humana passa a ser degradada mais violentamente e a nova cidadania é a produtiva<sup>12</sup>. Nesse contexto, afirma Silva Junior (2002), a educação tende a mercantilizar-se em todos os seus aspectos segundo a mesma matriz teórico-político-ideológica do Estado, na sua gestão e no seu conteúdo curricular, ambos baseados e legitimados pela ausência de sensibilidade com o social.

governo federal aplica na área social cerca de duzentos bilhões de reais por ano (13,9% do PIB). Incluindo-se os investimentos dos estados e dos municípios, o índice sobe para 23% do PIB. O gasto social no país cresceu mais rapidamente que o PIB, mas aumentou com velocidade menor do que a carga tributária e as despesas financeiras do governo federal (CORREIO DO POVO, 2005).

10 É importante salientar que esses organismos, sustentáculos das idéias do novo liberalismo, defendem a tese de que a crise fiscal do Estado se deu em razão dos grandes gastos deste com políticas sociais. O modelo capitalista de produção tem passado por crises cíclicas, e a última delas, iniciada na década de 1970, foi a causadora do endividamento fiscal do Estado e do gradual desmonte do chamado Estado de bem-estar social. O ajuste econômico é posto em prática mesmo em países que não lograram a existência de um Estado de bem-estar social. É o caso do Brasil.

11 É preciso considerar também que os índices de desigualdade de renda no Brasil afetam marcadamente o desempenho escolar, fator importante para a inserção em um mercado de trabalho cada vez mais exigente e seletivo.

12 As atividades privadas – o mercado – ganham enorme poder de atração. O cidadão que se decepciona não mais deseja

melhorar o mundo, democratizar o poder ou consumir bens públicos que lhe seriam devidos como direitos; prefere cuidar apenas de seus interesses e necessidades privadas, comprando os meios que o satisfaçam. Em decorrência, aquilo que é inicialmente reação contra uma deterioração que leva a uma perda de satisfação torna-se mola que produz ainda mais degradação, seja em termos da qualidade da esfera pública, seja em termos da qualidade dos bens e serviços nela gerados (NOGUEIRA, 2004).

13 Florestan Fernandes, ao fazer sua crítica à Nova República durante o governo Sarney, fez uma avaliação precisa e sintética da conjuntura nacional, afirmando que vivíamos num país em que nem sequer a República havia se concretizado, portanto, não se poderia falar em Nova República. A mesma crítica pode ser dirigida à situação presente, em que se tem uma política neoliberal num país que nem mesmo concretizou uma democracia liberal, em sentido pleno (SADER, 1995).

## 4 Estado e gestão de políticas públicas educacionais

Diante do panorama analisado até aqui, pode-se dizer que as políticas públicas sociais no Brasil encontram-se condicionadas, na atualidade, por dois importantes fatores: um de cunho estrutural, que diz respeito à própria formação do Estado brasileiro, o qual estruturou os sentidos, valores e crenças da própria da sociedade por meio de redes de significações de cunho autoritárias. Essas representações se fazem presentes em nosso sistema de dominação, atribuindo significados à definição social da realidade e, conseqüentemente, orientando os processos de decisão, formulação e implementação das políticas.

Outro fator, de cunho conjuntural, refere-se à crise do modelo capitalista de produção que, orientado pela doutrina do novo liberalismo, adota como uma de suas estratégias de recuperação a redefinição do papel do Estado, cuja conseqüência principal é a diminuição de sua intervenção, especialmente em políticas de corte social.

Esses dois fatores convergem no que se refere ao conservadorismo político e econômico e terminam por aumentar a barreira, apesar de todo o movimento pela (re)democratização do país iniciado na década de 1980, à implantação efetiva de uma sociedade democrática no Brasil<sup>13</sup>.

Da mesma forma que no Brasil se reproduziu a idéia de que somente uma elite burguesa poderia levar à frente as transformações sociais necessárias ao país, a doutrina do novo liberalismo obteve o mesmo êxito cultural e ideológico ao convencer a sociedade ocidental de que não existe outra alternativa de mudança para a organização e as práticas sociais senão a via neoliberal. No entender de Azevedo (2001), em amplos setores das sociedades capitalistas e em grande parte de suas elites políticas, enraizou-se a crença da inevitabilidade dos novos modos da (des)regulamentação social, criando as condições para que se difundissem, como se fora senso comum, os padrões de relação entre Estado, sociedade e mercado que se tornam hegemônicos.

Para a autora, é sob esse contexto que a educação ganha centralidade. Por um lado, ela é a base dos processos que conduzem ao desenvolvimento científico e tecnológico, num quadro em que a ciência e a tecnologia se transformaram paulatinamente em forças produtivas. Por outro, em razão das repercussões no setor que a regulação via mercado vem provocando, forja uma nova ortodoxia nas relações entre política, governo e educação.

Nesse sentido, as reformas educacionais operadas em escala mundial trazem como ponto comum a tentativa de melhorar as economias nacionais por meio do fortalecimento dos laços entre escolarização, trabalho, produtividade, serviços e mercado. Busca-se obter melhor desempenho escolar no que concerne à aquisição de competências e habilidades relacionadas ao trabalho, controles mais diretos sobre os conteúdos curriculares e sua avaliação. Essas condições são fatores indispensáveis para a plena realização da produção capitalista no seu atual estágio de desenvolvimento (AZEVEDO, 2001; OLIVEIRA, 2002; BALL, 2004).

Essa perspectiva implica a adoção de teorias e técnicas gerenciais próprias do campo da administração de empresas. Isso vem alçar os administradores dos sistemas de ensino e os próprios diretores e professores das unidades escolares ao papel de principal veículo do novo gerencialismo. Tudo é feito em nome da redução de gastos governamentais e da busca de um envolvimento direto da comunidade nos processos das decisões escolares e nas pressões por escolhas, conforme critérios de mercado (AZEVEDO, 2001; OLIVEIRA, 2002; BALL, 2004).

No Brasil, as reformas educacionais da década de 1990 começam a incorporar essa nova perspectiva por meio da descentralização da gestão dos sistemas de ensino<sup>14</sup>. A descentralização apresenta-se como estratégia administrativa das reformas e traz como principal eixo a flexibilização e a (des)regulamentação da gestão pública, com a justificativa de busca da melhoria no atendimento ao cidadão/contribuinte, reduzindo mediações. Segundo Oliveira (2002, p. 127),

14 É preciso lembrar que a efetiva autonomia dos sistemas de ensino por meio da descentralização é uma reivindicação bastante antiga dos intelectuais, educadores e gestores progressistas que lutam pela melhoria da qualidade da escola pública. Todavia, como já apontou Atilio Boron (1999), no caso do conceito de “reforma”, o de descentralização é reconvertido e utilizado em proveito das reformas neoliberais.

Podemos considerar que o processo da descentralização, então, começa a ocorrer, sobretudo a partir da tentativa de municipalização, defendida como possibilidade de permitir às populações maior controle sobre a gestão das políticas públicas pela proximidade física com os meios de decisão e gestão das mesmas.

Sobre esse assunto, Silva (1997) chama a atenção para o de que o processo de democratização que o país viveu, especialmente na década de 1980, fez aumentar, simultaneamente, o interesse por movimentos descentralizados, como se descentralização fosse sinônimo de democracia. O autor cita que tal movimento não se deu (nem se dá) sem conflitos; na realidade, trata-se de um novo pacto federativo que encontra vivas resistências na relação com o governo nacional e subnacionais.

A descentralização passa a nortear as reformas propostas para a organização e administração dos sistemas de ensino, seguindo as orientações gerais do quadro de reformas do Estado nacional brasileiro (OLIVEIRA, 2002). Para adotar reformas que focalizassem determinadas políticas sociais (atendimento aos “pobres” e/ou “incapazes”), seria necessário emendar a Constituição no capítulo concernente à educação, já que este trazia a garantia de certos direitos fundados na noção de igualdade e universalidade. A Emenda Constitucional n. 19/1998 é reflexo dessa lógica. A instituição das Organizações Sociais e dos Contratos de Gestão vai interferir nos rumos que tomará a educação.

É nesse sentido que Oliveira afirma que as políticas educacionais postas em prática pelo Estado constituíram-se a partir de orientações cujo referencial é a lógica da economia privada. Assim, a democratização da educação será compreendida pelo Estado como uma necessidade de procurar imprimir maior racionalidade à gestão desse setor. São proposições que convergem para novos modelos de gestão do ensino público, calcados em formas mais flexíveis, participativas e descentralizadas de administração dos recursos e das responsabilidades.

Na gestão da escola pública, os modelos fundamentados na flexibilidade administrativa podem ser percebidos na desregulamentação dos serviços e na descentralização dos recursos, para os quais a escola é fortalecida como núcleo do sistema. São modelos alicerçados na busca de melhoria da qualidade na educação, entendida como objetivo mensurável e quantificável em termos estatísticos, que poderá ser alcançada a partir de inovações incrementais na organização e na gestão do trabalho na escola<sup>15</sup>.

No entanto, é preciso esclarecer que, apesar de o modelo de gestão gerencial estar sendo anunciado por muitos administradores públicos como sendo a instauração da gestão democrática do ensino, a primeira noção deve, necessariamente, ser diferenciada da segunda, que foi inserida na Constituição de 1988, expressando o vínculo entre educação e democracia. Freitas (2003, p. 190) expõe sua perspectiva sobre o assunto:

[...] a instauração da gestão democrática da educação escolar básica, na prática, tem se traduzido em repasse de compromissos e responsabilidades para a ponta do sistema educacional (a unidade escolar) sem que condições mínimas lhe sejam asseguradas. Em especial, a introdução de novas “tecnologias” (em sentido amplo) de gestão empresarial nos sistemas e escolas, particularmente viabilizada com a mediação de programas e projetos do Fundo de Fortalecimento da Escola (Fundescola). Simula-se conceder poder (descentralizar) quando, na realidade, o que se faz é desconcentrar competências operacionais e execução de tarefas, sempre de forma regulada desde a concepção, passando pela implementação, pelo monitoramento e avaliação, até aos ajustes do modelo de gestão introduzido.

Segundo Freitas, a política pública de democratização da gestão da educação, no Brasil pós-1988, dissolve o impasse da solução traduzida nos dispositivos constitucionais legais sobre o vínculo educação-democracia. Ela

15 Sob o paradigma do gerencialismo, a concepção de qualidade aparece com sentido mercantil, de consequências dualizadoras, antidemocráticas e com uma postura contrária à escola das maiorias. Dessa maneira, efetiva-se um “duplo processo de transposição”: desloca-se o foco da democratização para a qualidade e transferem-se os conteúdos do campo das políticas educacionais para o campo produtivo empresarial e para a análise dos processos pedagógicos (GRACINDO, 1997).



16 A década de 1980 foi de muitos ganhos para a construção de uma consciência social. Pela primeira vez, a sociedade se organiza para reivindicar direitos de cidadania. Este movimento se dá principalmente no período que antecede a elaboração da nova Carta Constitucional (1988). A reivindicação por acesso, permanência, qualidade e gestão democrática da educação pública foi a principal bandeira do movimento educacional chamado de Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (FNDEP), que reunia e reúne até hoje diversos segmentos da sociedade civil organizada.

concretiza uma concepção particular de gestão democrática, como se ela coincidissem com o que defendiam como desejável para a educação brasileira setores da sociedade organizada, representantes de segmentos da população que não têm acesso direto aos embates no âmbito do Estado<sup>16</sup>.

A gestão democrática, defendida pela sociedade civil organizada, emerge, significando a defesa de mecanismos mais coletivos e participativos de planejamento e administração escolar. Ela passa a representar a luta pelo reconhecimento da escola como espaço de política e de trabalho, em que diferentes interesses podem confrontar-se e, ao mesmo tempo, dialogar em busca de explicitação da política, da possibilidade de a própria escola refletir sobre si mesma e adequar-se à realidade local, como exercício de autodeterminação.

Malgrado os reducionismos nas interpretações e distorções da gestão democrática, foi este princípio constitucional que gerou todo um ordenamento legal, tornando possível a participação de todos os segmentos da comunidade escolar na gestão do sistema de ensino e da escola. Permitiu que cada unidade escolar elaborasse seu projeto pedagógico, definisse seu calendário, elege-se diretamente seu diretor, constituísse conselhos escolares como órgãos gestores da escola. Essas e outras possibilidades nascidas na década de 1980 e aprofundadas na década posterior podem ser consideradas uma conquista da sociedade civil organizada. Assim, a gestão democrática (pensada pela sociedade civil organizada) constitui-se um modelo de organização escolar concorrente com o modelo gerencialista.

Contudo, é preciso ter presente que a gestão democrática, como política educacional incorporada aos direitos sociais, engendra os limites da sociedade brasileira no que diz respeito aos valores democráticos e, muito possivelmente em decorrência desse fator, à hegemonia do outro modelo. Por essa e outras mediações citadas ao longo deste artigo, a gestão democrática não é uma realidade que atinge todas as escolas públicas do país; ela varia de acordo com as políticas nacionais e com as normas vigentes de cada gestão local e da forma como esta organiza seu sistema de ensino.

A gestão democrática, representando a política educacional, circula no plano das políticas sociais. Essas, apesar de não perderem as marcas advindas das decisões em escala mundial, estão sujeitas a ser localmente ressignificadas (BALL, 2004). Nesse sentido, torna-se importante considerar a arquitetura do projeto de sociedade que um governo deseja implantar, bem como sua margem de autonomia diante das imposições do modelo normativo global.

## 5 Considerações finais

Por meio da reflexão encetada, pretendeu-se demonstrar que a constituição de um Estado nacional por um membro da nobreza, respaldado pela elite colonial que privatizou o espaço público, gerou, naquele momento, um Estado sem cidadãos, ou seja, sem nação. Tal fato surtiu efeitos negativos sobre a construção da cidadania brasileira e, por conseqüência, de uma democracia substantiva.

Afinal, a cidadania tomada a partir de sua concepção histórica (Revolução Francesa de 1789) é um processo que diz respeito à relação das pessoas com o Estado e com a nação. As pessoas se tornavam cidadãs à medida que passavam a se sentir parte de uma nação e de um Estado. Dessa forma, a lealdade ao Estado e o sentimento de uma identidade nacional dependem do grau de participação na vida política. Assim, pode-se inferir que a maneira com que o Estado brasileiro se formou influenciou diretamente nas representações que a sociedade fez sobre os seus direitos (e deveres); logo, sobre a democracia.

O padrão autoritário de organização do Estado brasileiro, historicamente engendrado pelas estruturas de poder baseadas no patrimonialismo, encontra respaldo, na atualidade, no modelo neoliberal de Estado. Em ambos os casos, a democracia é um dilema que confronta com o conservadorismo autoritário.

Os efeitos dessa relação recairão sobre a forma como o gestor das instituições do Estado brasileiro atenderá às políticas sociais, entre as quais as educacionais, segundo as exigências do capitalismo global. O ajuste na política educacional brasileira tende a obedecer aos vetores comuns aplicados às políticas sociais, quais sejam: descentralização da gestão e financiamento; focalização dos programas e populações beneficiárias; privatização seletiva dos serviços; desregulamentação e, que, nesse âmbito, implica a supressão e flexibilização dos direitos legais já conquistados, a permissão de ingresso do setor privado em espaços antes de responsabilidade do Estado.

A adoção dessas medidas alça os gestores dos sistemas de ensino e os próprios diretores e professores das unidades escolares à categoria de principais veículos da implantação, nesses espaços, das teorias do “novo gerencialismo” (BALL, 2004). Metamorfoseados em gerentes, esses gestores, terminam por corromper o verdadeiro significado da gestão democrática da educação, construído a partir das lutas da sociedade civil organizada.

Destarte a dureza da realidade social não só brasileira, mas também mundial, Azevedo (2001) chama a atenção para a emergência de redes de resistência às configurações sociais impostas pelo capitalismo global, criadas a partir do local interno. Como exemplo, pode-se considerar o movimento mundial (alavancado pelo Fórum Social Mundial), chamado de “rede de cidades educadoras”, que trabalha a cidade como espaço que assume sua função educadora para além de suas funções tradicionais (de habitação, serviços etc.) e que se organiza para atender às necessidades culturais e educacionais de seus cidadãos, tanto nas instituições de ensino formais quanto nos espaços informais.

Nesse contexto, já é possível identificar modos de atuação que procuram ressignificar e filtrar as medidas impostas pelo sistema normativo global, na direção da construção de um novo espaço público (TEIXEIRA, 1999), que poderá forjar a cidadania emancipatória. São experiências que, no Brasil, podem ser percebidas como tentativa real de implementar uma efetiva gestão

democrática da educação, com vistas a romper com o modelo autoritário de gestão pública imposto no plano do capitalismo global e com o modelo autoritário de gestão pública engendrado nas práticas sociopolítica e cultural da sociedade brasileira.

Tendo como base essas experiências, cito aqui a experiência de Porto Alegre (Rio Grande do Sul [Brasil]) com o Orçamento Participativo, ainda pouco analisada por cientistas sociais: pode-se pensar a educação escolar inserida em um projeto democrático de massas para o século XXI. Desse modo, a educação escolar pode ser um veículo que venha a contribuir para a reconstrução da soberania nacional, por meio da socialização da riqueza, do poder e do saber – o que implica definir claramente o papel social da escola na produção e difusão do conhecimento científico e tecnológico – a construção de novas práticas políticas e sociais voltadas para o “bem comum”, a formação de uma vontade nacional de mudança e a valorização das maneiras de ser, pensar e agir do cidadão brasileiro como ser singular e sujeito de direitos (e deveres), pertencente à construção coletiva da humanidade.

#### **THE BRAZILIAN NATIONAL STATE FORMATION: IMPLICATIONS FOR A MANAGEMENT OF EDUCATIONAL PUBLIC POLICIES**

In this article, it is intended to discuss the relation between the formation of the Brazilian state and the management of educational policies in the current conjuncture of the capitalist society in Brazil. It is related to a discussion based on the idea that, in our country, the social representations about public management bring the colonizer's mark. It is inferred that this sociopolitical and cultural phenomenon as well as the current conjuncture of the capitalism in a global ambit, more precisely the influence of the management called enterprise in the public section, have brought impediments

to the practice of the constitutional principle of democratic management of the public teaching.

**KEY WORDS:** Brazilian State formation. Educational policies. Public management.

## Referências

- ADORNO, S. *Os aprendizes do poder: o bacharelismo liberal na política brasileira*. 1. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.
- AZEVEDO, J. M. L. *A educação como política pública*. 2. ed. ampliada. Campinas, SP: Autores Associados, 2001. (Polêmicas do Nosso Tempo).
- \_\_\_\_\_. O Estado, a política educacional e a regulação do setor de educação no Brasil: uma abordagem histórica. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto; AGUIAR, Márcia Ângela da S. (Org.). *Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos*. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2004.
- BALL, S. J. Performatividade, privatização e o pós-Estado do bem-estar. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 25, n. 89, p. 1105, 2004.
- BATISTA, N. C. *Democracia e patrimonialismo: dois princípios em confronto na gestão da escola pública municipal de Porto Alegre*. 2002. Dissertação (Mestrado em Sociologia)- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2002.
- BORON, A. Os novos leviatãs e a polis democrática: neoliberalismo, decomposição estatal e decadência da democracia na América Latina. In: SADER, E.; GENTILI, P. (Org.). *Pós neoliberalismo II: que Estado para que democracia?* 1. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999.
- CORREIO DO POVO. *Política social tem pouca verba*. Porto Alegre, ano 111, n. 5, p. 5, 2005.
- COUTINHO, C. N. A democracia na batalha das idéias e nas lutas políticas no Brasil de hoje. In: FÁVERO, O.; SEMERARO, G. (Org.). *Democracia e construção do público no pensamento educacional brasileiro*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.

- CURY, C. R. J. Políticas da educação: um convite ao tema. In: FÁVERO, O.; SEMERARO, G. (Org.). *Democracia e construção do público no pensamento educacional brasileiro*. 1. ed. Petrópolis, RJ: Vozes. 2002.
- FALEIROS, V. P. *A política social do Estado capitalista: as funções da previdência e assistência sociais*. 7. ed. São Paulo: Cortez, 1995.
- FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. 3. ed. São Paulo: Globo, 2001.
- FEDOZZI, L. *Orçamento participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre*. 2. ed. Porto Alegre: Tomo Editorial, 1999.
- FERNANDES, F. *A revolução burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica*. 1. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1976.
- FREITAS, D. N. Sistemas e escolas de educação básica: entre democratizar e compartilhar a gestão. In: SENNA, E. (Org.). *Trabalho, educação e política pública*. 1. ed. Campo Grande, MS: UFMS, 2003. (Estudos em Educação).
- GRACINDO, R. V. Estado, sociedade e gestão da educação: novas prioridades, novas palavras de ordem e novos-velhos problemas. *RBP AE*, v. 13, n.1, p. 30, 1997.
- NOGUEIRA, M. A. *Um Estado para a sociedade civil*. 1. ed. São Paulo: Cortez, 2004.
- OLIVEIRA, D. A. Mudanças na organização e na gestão do trabalho na escola. In: OLIVEIRA, D. A.; ROSAR, M. F. F. (Org.). *Política e gestão da educação*. 1. ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2002.
- SADER, E. A hegemonia neoliberal na América Latina. In: SADER, E.; GENTILI, P. (Org.). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.
- SCHWARTZMAN, S. *Bases do autoritarismo brasileiro*. 1. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1988.
- SILVA, P. L. B. A natureza do conflito federativo no Brasil. In: DINIZ, E.; AZEVEDO, S. (Orgs.). *Reforma do Estado e democracia no Brasil: dilemas e perspectivas*. 1. ed. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília, 1997.

SILVA JÚNIOR, J. R. *A reforma do Estado e da educação no Brasil de FHC*. 1. ed. São Paulo: Xamã, 2002.

TEIXEIRA, J. P. *Outros desvios: ensaios de autonomia e democracia nas cidades do século XXI*. 1. ed. Florianópolis: Instituto Cidade Futura, 1999.

VIEIRA, E. *Democracia e política social*. 1. ed. São Paulo: Cortez/Autores Associados, 1992. (Polêmicas do Nosso Tempo, v. 49).

Recebido em 14 set. 2007 / aprovado em 27 nov. 2007.

**Para referenciar este texto**

BATISTA, N. C. A formação do Estado nacional brasileiro: implicações para a gestão das políticas públicas educacionais. *EccoS*, São Paulo, v. 9, n. 2, p. 387-408, jul./dez. 2007.