

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS

CLEOMAR LOCATELLI

***BUROCRATIZAÇÃO NO NEOLIBERALISMO: AMBIVALÊNCIAS NA
IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS BRASILEIRAS A
PARTIR DOS ANOS 1990***

São Luís
2009

CLEOMAR LOCATELLI

***BUROCRATIZAÇÃO NO NEOLIBERALISMO: AMBIVALÊNCIAS NA
IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS BRASILEIRAS A
PARTIR DOS ANOS 1990***

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação
em Políticas Públicas da Universidade Federal do
Maranhão, como requisito parcial para obtenção do
título de Doutor em Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Flávio Bezerra de Farias

São Luís
2009

Dados Internacionais de Catalogação na publicação

Locatelli, Cleomar
L811b Burocratização no neoliberalismo: ambivalências na implementação das políticas educacionais brasileiras a partir dos anos 1990 / Cleomar Locatelli; Orientador Flávio Bezerra de Farias. __ São Luis (MA), 2009.
40 f.

Tese (Doutorado) - Universidade Federal do Maranhão - Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas – São Luis, 2009.

1. Estado - Burocracia . 2. Educação. 3.
Neoliberalismo. I. Título. II. Farias, Flávio Bezerra de.

CDD 22. ed. 320.6

CLEOMAR LOCATELLI

**BUROCRATIZAÇÃO NO NEOLIBERALISMO: AMBIVALÊNCIAS NA
IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS BRASILEIRAS A
PARTIR DOS ANOS 1990**

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação
em Políticas Públicas da Universidade Federal do
Maranhão, como requisito parcial para obtenção do
título de Doutor em Políticas Públicas.

Aprovada em: ____/____/____.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Flávio Bezerra de Farias (orientador)
Universidade Federal do Maranhão

Prof. Dr. Marcos Ferreira Costa Lima
Universidade Federal de Pernambuco

Profa. Dra. Ilma Vieira do Nascimento
Universidade Federal do Maranhão

Profa. Dra. Ilse Gomes Silva
Universidade Federal do Maranhão

Profa. Dra. Salviana de Maria Pastor Santos Sousa
Universidade Federal do Maranhão

A Arinalda Silva Locatelli, esposa;
A Kiara Silva Locatelli, filha;
A Maria Helena Locatelli, mãe, e Orlando
Locatelli, pai.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Universidade Federal do Tocantins (UFT), por conceder um período de afastamento para capacitação, de 20 meses, que viabilizou o desenvolvimento de atividades junto ao programa de pós-graduação e a conclusão da tese.

Ao professor Flávio Bezerra de Farias, meu orientador, pelo seu empenho e disponibilidade em todos os momentos de preparação e elaboração desse trabalho.

À professora Ilse Gomes Silva, pelas oportunas contribuições em momentos decisivos de construção da tese.

À professora Ilma Nascimento e ao professor André Paulino pela importante participação nos momentos de qualificação da tese.

Aos professores e professoras do doutorado pelos ensinamentos em sala de aula.

A coordenação e ao pessoal administrativo do Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas pela atenção e pela convivência cordial em todos os momentos.

Aos colegas do curso, pelo convívio e aprendizagem construída no cotidiano da sala de aula.

Aos secretários (as) de educação, dos municípios visitados durante o processo de coleta de dados, pela disponibilidade e pela franqueza com que se dispuseram a colaborar.

Aos amigos Paulo Paumgarten e Reginaldo S. Araújo pelos momentos de diálogo e troca de informações a respeito do objeto da pesquisa.

A Francisco Ribeiro Jr. pelo esforço em realizar um cuidadoso trabalho de revisão ortográfica apesar da minha pressa.

Aos meus familiares, pelo incentivo e apoio constante.

“Tão só sobre a base de um conhecimento pelo menos imediatamente correto das propriedades reais das coisas e processos é que a posição teleológica do trabalho pode cumprir sua função transformadora”

(LUKÁCS, 1997, p. 19).

RESUMO

O presente trabalho busca analisar as transformações sofridas pelas burocracias locais no desenvolvimento das políticas de ensino, tendo em vista as orientações neoliberais adotadas pelo Estado brasileiro a partir dos anos 1990, no contexto das determinações da reestruturação produtiva e dos processos de globalização. Desenvolve um estudo da burocracia no Estado capitalista em sua dupla dimensão: aparelhos de Estado e personificações, como fenômeno contraditório e historicamente determinado. Reúne dados empíricos referentes tanto ao desenvolvimento das políticas de educação no Brasil e sua gestão pelos governos locais quanto aos sistemas municipais de ensino no Estado do Tocantins – Região do Bico do Papagaio –, enfocando as condições em que se situam as “inovações gerenciais”, orientadas pelo marco atual do sistema capitalista de produção. Conclui-se que as mudanças sofridas pelas burocracias públicas locais, no processo de implementação das políticas educacionais, considerando seus aspectos objetivos e subjetivos, temporais e espaciais, manifestam-se de forma ambivalente, não correspondendo a uma aplicação linear dos princípios neoliberais. Com isso, evidencia-se que a estrutura da máquina burocrática local está para além das políticas educacionais imediatas.

Palavras-chave: Estado. Burocracia. Educação. Neoliberalismo.

ABSTRACT

This paper aims at analyzing the changes experienced by local bureaucracies in policy development of education policies, in view of the neoliberal guidelines adopted by the Brazilian State from the 1990s, in the context of the determinations of the productive restructuration and of the globalization processes. It conducts a study on bureaucracy in the capitalist State, in its double dimension: State devices and personifications, as a contradictory and historically determined phenomenon. It gathers empirical data concerning both the development of education policies in Brazil, as well as its management by local governments, and the municipal education systems in Tocantins state – Region of the Bico do Papagaio –, focusing the conditions under which the “managerial innovations” are situated, oriented in the current frame of the capitalist system of production. It concludes that the changes experienced by local public bureaucracies in the process of implementation of educational policies, considering objective and subjective aspects, as well as time and space, express in an ambiguous way, not corresponding to an automatic application of neoliberal principles. Thus, it shows that the structure of the bureaucratic machine is in beyond the immediate education policies.

Keywords: State. Bureaucracy. Education. Neoliberalism.

LISTA DE TABELAS, QUADROS E GRÁFICOS

Tabela 1	Estimativa da despesa Líquida dos Governos Municipais em Educação segundo natureza de despesas de 2000 a 2005.....	275
Quadro 1	Identificação das marchas de prefeitos a Brasília de 1998 a 2008.....	254
Quadro 2	Identificação dos entrevistados e seus respectivos municípios.....	303
Gráfico 1	Percentual de municípios, segundo indicativo das principais medidas ou ações adotadas pelo órgão gestor da educação – Brasil – 2006.....	266
Gráfico 2	Percentual de municípios que participam de consórcio intermunicipal de educação e que desenvolvem projetos ou ações em cooperação, por conveniados ou parceiros – Brasil – 2006.....	268
Gráfico 3	Gastos do Ministério da Educação em relação ao PIB - 1995 a 2006	274
Gráfico 4	Evolução das despesas dos municípios brasileiros com educação. 2000 – 2005.....	277
Gráfico 5	Definição do valor/aluno ano - FUNDEF/FUNDEB	280
Gráfico 6	Percentual de gestores da educação, por quadro da administração pública municipal e experiência profissional anterior na área de educação, segundo as classes de tamanho da população dos municípios e Grandes Regiões – 2006.....	298

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AE – Agência Executiva

ALBA – Alternativa Bolivariana para as Américas

ALCA – Acordo de Livre Comércio das Américas

ANEB – Avaliação Nacional da Educação Básica

ANP – Agência Nacional de Petróleo

AR – Agência de Regulação

ARIs – Agências de Regulação Independentes

APOESPE – Sindicato dos Professores da Rede Pública do Estado de São Paulo

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento

BM – Banco Mundial

CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe

CIDE – Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico

CGU – Controladoria Geral da União

CLACSO – Comissão Latino-Americana de Ciências Sociais

CLADE – Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento

CNE – Conselho Nacional de Educação

CNM – Confederação Nacional dos Municípios

DRU – Desvinculação de Recursos da União

EBC – Empresa Brasileira de Comunicação

ENCCEJA – Exame Nacional de Certificação de Competência de Jovens e Adultos

ENEM – Exame Nacional do Ensino Médio

FEF – Fundo de Estabilização Fiscal

FMI – Fundo Monetário Internacional

FPE – Fundo de Participação dos Estados

FPM – Fundo de Participação dos Municípios

FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e da Valorização dos Profissionais da Educação

FUNDEF – Fundo de Manutenção do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério

IAS – Instituto Airton Senna

ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
INSS – Instituto Nacional de Seguridade Social
IPEA – Instituto de Pesquisas Aplicadas
IPTU – Imposto Predial Territorial Urbano
IPVA – Imposto sobre Veículos Automotivos
ISS – Imposto Sobre Serviços
ITR – Imposto Territorial Rural
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA – Lei Orgânica de Assistência
LOM – Lei Orgânica Municipal
MARE – Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
MEC – Ministério da Educação e Cultura
MERCOSL – Mercado Comum do Sul
OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OMC – Organização Mundial do Comércio
ONGs – Organizações Não-Governamentais
ONU – Organização das Nações Unidas
OP – Orçamento Participativo
OS – Organização Social
OSCIPES – Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público
PAB – Piso de Atenção Básica
PAC – Programa de Aceleração do Crescimento
PARADIME – Programa de Apoio aos Dirigentes Municipais de Educação
PCN – Parâmetros Curriculares Nacionais
PCC – Primeiro Comando da Capital
PDDE – Programa Dinheiro Direto na Escola
PDE – Plano de Desenvolvimento da Escola
PDI – Plano de Desenvolvimento Institucional
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PIB – Produto Interno Bruto
PISA – Programa Internacional de Avaliação de Alunos
PME – Projeto de Melhoria da Escola

PNE – Plano Nacional de Educação

PROINFO – Programa Nacional de Informática na Educação

PT – Partido dos Trabalhadores

PSDB – Partido da Social-Democracia Brasileira

SEB – Secretaria de Educação Básica

SUDAM – Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia

SUDENE – Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste

TCU – Tribunal de Contas da União

TSE – Tribunal Superior Eleitoral

UNDIME – União dos Dirigentes Municipais de Ensino

UNE – União Nacional dos Estudantes

UNESCO – Organização das Nações Unidas para Educação, Criança e Cultura

UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância

SUMÁRIO

Introdução	14
PARTE I – BUROCRACIA: CONCEPÇÃO E HISTORICIDADE	
1. Para uma abordagem dialética da burocracia	29
1.1 Sobre as concepções de burocracia	30
1.1.1 A burocracia no domínio da antinomia	35
1.1.2 A burocracia no domínio da contradição	42
1.2 Dimensões da burocracia na dialética do Estado capitalista	45
1.2.1 A objetividade da burocracia estatal	50
1.2.2 A subjetividade da burocracia estatal	60
2. Burocracia como fenômeno historicamente determinado	71
2.1 Burocracia e Estado social no centro e na periferia	75
2.1.1 Os países periféricos	87
2.1.2 Burocracia e Estado social	93
2.2 Burocracia e Estado neoliberal no centro e na periferia	108
2.2.1 Neoliberalismo e países periféricos	111
2.2.2 Burocracia e Estado neoliberal	117
PARTE II – BUROCRATIZAÇÃO E AS GRANDES TRANSFORMAÇÕES	
3. Burocratização, reestruturação produtiva e países periféricos	132
3.1 A reestruturação produtiva e a relação capita / trabalho	134
3.2 O papel da burocracia na reestruturação produtiva	147
3.3 A reestruturação produtiva e a “reforma burocrática” no Brasil e na América Latina	161
4. Burocratização e o fenômeno da globalização nos países periféricos	182
4.1 Interesses internacionais e Estados nacionais	185
4.2 Globalização neoliberal na América Latina: adequações e reações	196
4.3 A burocracia brasileira no “pós-neoliberalismo”	215
PARTE III – BUROCRACIAS LOCAIS NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS EDUCACIONAL	
5. Os aparelhos burocráticos locais e as políticas de educação a partir dos anos 1990	229
5.1 A definição do aparelho burocrático local	231
5.2 A previsibilidade das políticas educacionais	260
5.3 O “cálculo” do financiamento educacional	270
6. A personificação da burocracia educacional nos municípios a partir dos anos 1990	292
6.1 Tendências no perfil dos dirigentes municipais de educação	296
6.2 O avanço da participação na administração educacional	306
6.3 A burocracia educacional e sua definição pela competência	315
Considerações finais	328
Referências	336

INTRODUÇÃO

As “reformas” do aparelho do Estado no Brasil, a partir dos anos 1990, surgem como inevitáveis, apresentando um conjunto de mudanças (liberalização, desregulamentação e privatização) próprias à superação da crise econômica e política vivenciada pelo país desde a década anterior. A crise econômica se expressava, sobretudo, no alto índice de inflação, no forte endividamento externo, na recessão e no desemprego. A crise política aparecia no florescimento de diversas agremiações partidárias, no questionamento do regime político herdado da era militar e no surgimento e atuação de importantes movimentos sociais. Tal cenário foi propício para uma curta guinada do país rumo a um processo de regulação estatal / contratual e, portanto, de participação popular que culminou na promulgação da nova Constituição em 1988, apontando para “uma espécie de Estado de Bem-Estar Social” (PAULO NETTO, 1999, p. 77).

Paradoxalmente, o marco da Constituição de 1988 no Brasil coincide com a onda de questionamentos e desmonte do aparato intervencionista do Estado em outros países. A partir de então, teve início no Brasil um novo debate que introduzia o discurso da ingovernabilidade, que pregava como consenso a incompetência e incapacidade dos governos intervencionistas de lidar com os problemas do país. A situação era colocada como consequência da pressão “exagerada” de participação e de demandas, excesso de poder do congresso, excesso de prerrogativas da autoridade pública e escassez de mecanismos de controle, gerando clientelismo, corrupção e desperdícios. Tal discurso foi forte suficiente para alavancar, no início da década de 1990, uma série de “contra-reformas” que colocaram o país na rota indicada pelo neoliberalismo triunfante na escala global.

A educação ganha importância nessa nova realidade. Ela é colocada, por um lado, como a marca de uma nova era, exigindo parâmetros de formação adequados ao mundo globalizado e, por outro, como área suscetível de regulação, no sentido de torná-la mais atrativa ao setor comercial e menos onerosa aos cofres públicos.

No primeiro caso, a educação é vista como o diferencial para o sucesso ou insucesso dos indivíduos no mundo que nascia pautado pelos valores da

tecnologia e da informação, portanto como ideologia (uma nova face da teoria do capital humano).

No segundo, as mudanças relativas à educação se justificavam no discurso da incompetência estatal e no dinamismo privado. Ou seja, para operar as mudanças que tornariam o setor educacional atrativo (lucrativo) para o capital e evitar aumento dos gastos públicos no atendimento da demanda decorrente do déficit educacional do país, argumentou-se favoravelmente à “democratização” do ensino e à responsabilidade das empresas e das famílias com a escola. Ao Estado, caberia a elaboração de diretrizes gerais para o ensino e atender à demanda no nível fundamental pela via da responsabilização dos governos municipais. Toda a demanda gerada no ensino médio e universitário seria atendida pela iniciativa privada e socorrida, no devido tempo, pelos recursos públicos.

É desse processo que nascem orientações como: a descentralização das responsabilidades para os governos locais; o fortalecimento da participação dos pais na escola; o controle social dos gastos; a responsabilização da comunidade e da família com a educação; e a orientação gerencial para a gestão do sistema público baseado do modelo de “eficiência”, a exemplo do setor comercial. Os problemas da escola passaram a ser diagnosticados como uma crise de eficiência, resultado da excessiva intervenção estatal e da ausência da comunidade, sendo urgente diminuir a burocracia, o clientelismo e a ausência de livre escolha. O aumento do rendimento estaria na implantação de mecanismos de castigos e premiações que envolvessem, sobretudo, os trabalhadores da área de ensino.

O discurso corrente, que buscou justificar a “reforma” do Estado nos anos 1990, não teve constrangimento em pôr o servidor público como vilão ou como responsável principal pela ineficiência e ineficácia observadas na ação social do Estado. Esse argumento não fica apenas nas entrelinhas, é colocado, às vezes, de forma bem explícita para coroar o convencimento necessário às mudanças, condenando o corporativismo e o burocratismo. É isso que podemos constatar nas palavras de Bresser Pereira, o grande ideólogo das “reformas” do Estado no Brasil pós-constituinte de 1988:

O Estado social-burocrático foi dominante durante o século XX: social porque buscava garantir os direitos sociais e promover o desenvolvimento econômico; burocrático porque o fazia através de um sistema formal / impessoal baseado na racionalidade instrumental para executar diretamente

essas funções sociais e econômicas utilizando servidores públicos. [...] Mas com o estado social-burocrático se fez também dominante o corporativismo, bem como os problemas do burocratismo. Foi esse Estado, ineficiente e capturado por interesses particulares, que entrou em crise nos anos 70 (PEREIRA, 1999, p. 16).

Tal argumento, que atingiu de forma negativa os trabalhadores do serviço público (principalmente aqueles dos escalões inferiores), foi altamente favorável para os proprietários de empresas de serviços, que passaram a explorar uma grande massa de trabalhadores nas áreas terceirizadas do governo. Foi favorável, também, para a parcela da burguesia (sobretudo a proprietária de capital financeiro) que levou vantagem na ação restrita do Estado na área social, visto que ampliou a capacidade estatal de gerar superávit e de honrar o pagamento dos juros de sua dívida. Serviu, ainda, como justificativa em defesa do chamado “terceiro setor” e do discurso em favor dos padrões produtivistas que impõem o modelo do mercado na gerência das ações desenvolvidas pela esfera governamental. Uma política que “[...] desenvolve um campo fértil para o avanço da ofensiva neoliberal de retirar e esvaziar as históricas conquistas sociais e dos trabalhadores, contidas no chamado ‘pacto keynesiano’ gerando maior aceitação e menor resistência a este processo” (MONTAÑO, 2003, p. 23).

No caso da presença dos municípios na condução das políticas educacionais, é importante considerar que o processo de orientação administrativo / gerencial que propôs mudanças à burocracia local veio, a partir dos anos 1990, no conjunto de iniciativas que apresentaram a descentralização, a privatização, a flexibilização e a responsabilização como principais elementos de inovação. No entanto, como já se conhece por meio de diversos estudos (BIANCHETT, 1997; FRIGOTTO, 1996; OLIVEIRA, 2001), os novos modelos, colocados nessas perspectivas, não têm passado de um processo de desconcentração e transferência de responsabilidade para os municípios, sem o necessário aporte financeiro.

O dado anterior nos apresenta dois elementos importantes e intimamente relacionados. O primeiro é referente à questão do aporte financeiro às esferas municipais, para o atendimento das demandas por políticas públicas. O segundo está relacionado às indicações das regras do mercado (comércio) como “antídoto” para os “vícios” e as “incompetências” da burocracia estatal, ou seja, envolve

questões relacionadas tanto aos aspectos objetivos do aparelho administrativo quanto aos aspectos subjetivos referente às posturas dos indivíduos.

Com relação ao aporte financeiro, no discurso vinculado desde o início das “reformas” do aparelho estatal brasileiro rumo ao ajuste neoconservador (FRIGOTTO, 1996), considerou-se que não havia carência de recursos para atendimento das demandas sociais, havendo, sim, aplicação inadequada, incompetente, eleitoreira e fraudulenta. Esse discurso se fortalece diante das inúmeras denúncias de irregularidades veiculadas cotidianamente pelos meios de comunicação de massa. O raciocínio conseqüente é: enquanto há margem para irregularidades, não há por que aumentar recursos. Ou melhor, o aumento dos recursos significaria mais desperdício, já que passariam para as mãos de funcionários mal intencionados e incompetentes. A disponibilidade de recursos (aumento ou diminuição), bem como o redirecionamento que lhe é dado, impõe novas configurações aos aparelhos de Estado, levando a importantes tentativas de modificações nas estruturas burocráticas já existentes.

A segunda questão, referente às indicações de um novo gerenciamento, envolvendo aspectos de caráter mais subjetivo, também impõe mudanças à burocracia local, a qual busca traçar um novo perfil para o burocrata, redefinindo-o por princípios ideológicos que o aproximam dos novos conceitos relacionados ao processo produtivo. Esse fato tem levado à tentativa de adoção, por boa parte dos sistemas de ensino e unidades escolares, de modelos gerenciais (“gestão participativa” e o desenvolvimento da “competência” individual, por exemplo) tidos como capazes de solucionar todos os problemas da área.

No interior das escolas, os funcionários deveriam pautar seus serviços nos critérios de produtividade e de competição. Pais e comunidade foram chamados a avaliar a qualidade e a solucionar as necessidades atendidas pelo Estado. Inovação e empreendedorismo se tornaram a base das estratégias do Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI). Assim, ainda que o mercado não assuma integralmente as ações do Estado, suas teorias e técnicas devem ser utilizadas como garantia de produtividade e “qualidade total”.

A análise desse contexto nos leva ao estudo da burocratização no Estado capitalista ou, mais particularmente, ao estudo da burocratização no Estado

capitalista neoliberal, haja vista que tais modificações no aparelho e no gerenciamento do Estado foram propagadas como a superação do “modelo burocrático” de Estado. Ou seja, propôs-se a organização de um Estado desburocratizado, que não mais se reconhece pela burocracia, opondo-se ao modelo anterior, em que o lugar da burocracia estava perfeitamente estabelecido como o continente da razão, com seus sistemas de leis e perfeita previsibilidade.

Assim, questiona-se aqui: qual é a sustentabilidade da idéia de um Estado neoliberal desburocratizado? Quais as implicações das grandes transformações econômicas e políticas dos últimos tempos (que trouxeram o pensamento neoliberal como via de mão única) para o processo de burocratização do Estado?

O questionamento sobre a desburocratização do Estado na sua fase neoliberal nos leva a indagar também sobre a própria burocracia, suas formas e funções, sua manifestação no tempo e no espaço e sua interpenetração com os fatos constitutivos da conjuntura política, econômica e social no modo capitalista de produção.

No caso específico das políticas educacionais, no âmbito das quais se observam importantes redefinições nas funções do Estado e da sua burocracia, cabe também indagar: como as determinações nacionais e internacionais, que procuraram redefinir o papel do Estado e de sua ação no campo das políticas educacionais, através da implantação dos princípios neoliberais, têm afetado as burocracias estatais no desenvolvimento das políticas municipais de ensino?

Concebe-se, no entanto, que a adequada verificação das transformações sofridas pela estruturas objetivas e subjetivas da burocracia – no sentido de perceber suas novas configurações numa área de atuação estatal como a educação, considerando implicações que incluem aspectos macro e micro – pressupõe considerar sua existência numa realidade demarcada pelas especificidades de um Estado capitalista periférico, definido por determinações externas e internas. Pressupõe, também, considerar que há uma descontinuidade entre as normas e as relações que se estabelecem nas especificidades de suas aplicações. Essa descontinuidade tanto produz eventos e situações com elementos novos e antigos quanto acentua as ambivalências do momento presente.

Concebe-se, também, que uma correta análise do fenômeno burocrático que se desenvolve na concreticidade e complexidade do Estado capitalista atual, para não se constituir em mera especulação, para dar conta das relações realmente existentes, deve superar suas caracterizações definitivas e suas determinações unilaterais. O estudo da burocracia a partir das transformações atuais, então, exige o desenvolvimento de um conceito crítico e operacional de burocracia, capaz de abordar a realidade admitindo uma reciprocidade dialética dos fatos e que parta do fenômeno social como totalidade contraditória.

Assim, essa mesma definição deverá ser demarcada na sua diferenciação em relação a outras definições de burocracia. Conceber a burocracia como processo, sem lhe atribuir uma caracterização definitiva, sem a enquadrar num conjunto de especificações ideais, significa adotar uma perspectiva em que o estatuto técnico como forma universal da racionalidade não se sustenta para sua definição. Isso significa que tal concepção vai apresentar uma importante diferenciação em relação aos estudos desse fenômeno desenvolvidos por Max Weber e seus seguidores.

No caso do presente estudo, para questionar a desburocratização como qualidade do Estado no período neoliberal, bem como para analisar as transformações sofridas pelas burocracias locais no desenvolvimento das políticas de ensino, uma definição que conceba o fenômeno da burocracia no Estado capitalista como processo se torna essencial. Ou seja, para uma compreensão da burocracia estatal, tal como ela se apresenta atualmente, tendo em vista as orientações neoliberais adotadas pelo Estado brasileiro a partir dos anos 1990 e sua continuidade ou descontinuidade na primeira década do século XXI, faz-se necessário um referencial que permita análise da burocracia na sua historicidade e em seus aspectos contraditórios.

A verificação das especificidades assumidas pelas burocracias estatais na implementação das políticas municipais de educação, considerando as transformações das burocracias estatais (e educacionais) para além do momento inicial e mais agudo da aplicação das diretrizes neoliberais (anos 1990, no caso do Brasil) impõe-se, sobretudo, no sentido de não restringir o presente estudo às constatações das exigências práticas e ideologias de tais diretrizes.

Concebe-se que as principais implicações e contradições para uma realidade que envolve a organização do Estado em suas responsabilidades e estruturas locais – considerando as perspectivas da governabilidade, do pacto federativo, do sistema eleitoral, do desenvolvimento de políticas em regime de colaboração e complementação, entre outras – nem sempre se revelam de forma imediata ou concomitante às novidades que lhe são impostas. Por isso, a análise das reações, das continuidades e discontinuidades das políticas, bem como das readaptações materiais e comportamentais que envolveram o processo de burocratização deve considerar, necessariamente, fatos e acontecimentos que se seguiram às políticas neoliberais dos anos 1990.

Faz-se necessário esclarecer ainda que, para a análise das mudanças nas burocracias estatais no processo de implementação das políticas sociais, a partir do chamado período neoliberal, o estudo aqui apresentado partiu de três hipóteses gerais, tomadas como pressupostos básicos para realização do trabalho. A primeira, como um pressuposto mais geral, de cunho claramente metodológico, infere que o adequado estudo do Estado capitalista pressupõe situá-lo no tempo e no espaço, tomando-o como um todo orgânico em relação ao processo de produção. A segunda, referindo-se de forma mais particular à burocracia, compreende que esta se manifesta a partir de duas dimensões básicas: como Aparelho de Estado (os aspectos materiais da administração do Estado) e como personificações (formas subjetivas que orientam as ações dos sujeitos envolvidos). E a terceira hipótese, referindo-se a aspectos conjunturais, propõe que a realização do capitalismo neoliberal, levada a cabo nas últimas três décadas, implicou mudanças objetivas e subjetivas para a burocratização do Estado no Brasil.

Dessa forma, a necessidade de compreender a realidade na sua contraditoriedade e conflituosidade pressupôs a adoção de um instrumental teórico-metodológico em que o conhecimento da realidade histórica seja um processo de apropriação teórica – isto é, de crítica, interpretação e avaliação dos fatos (KOSIK, 2002), tal como é desenvolvido na perspectiva marxiana da ontologia do ser social. Consideram-se como princípios básicos a necessária superação da realidade presente, a concreticidade e a totalidade da realidade a ser analisada, assim como o teste da prática como critério de verdade.

Tal perspectiva teórico-metodológica compreende que a produção determinada de uma dada sociedade e as relações que dela decorrem, são a chave para a compreensão do todo dessa sociedade. Portanto, mesmo que se investigue apenas um dado aspecto da vida social, a noção de totalidade não pode ser ignorada. Assim, o pensamento, a idéia, a cultura, em princípio fora de “lugar”, poderiam ser colocados em seus devidos “lugares”, na medida em que se reconhecem as suas determinações materiais (MARX, 1982).

Atualmente, diante da forma como se apresenta o modo capitalista de produção, antes de uma superação dos ensinamentos do teórico alemão, faz-se necessário compreendê-los na sua base fundamental, ou seja, na sua perspectiva metodológica. Isso nos permite perceber Marx como um homem socialmente situado, ou seja, um homem do seu tempo e, por isso, diretamente influenciado pelas principais teorias filosóficas, econômicas e sociológicas de sua época, bem como pelos acontecimentos políticos e sociais nos quais se envolveu diretamente, tomando posições e sofrendo as conseqüências delas decorrentes.

Considerando a abrangência e a especificidade da perspectiva metodológica que se depreende do trabalho de Marx, três pontos se tornaram centrais para sua compreensão. Primeiro, a existência da realidade independentemente de nossa consciência. Segundo, essa realidade externa ao indivíduo existe como condição objetivamente dialética e, sendo assim, só pode ser aprendida como tal pela ação livre e criativa do sujeito. E, terceiro, o caráter (ontologicamente) social do homem não lhe permite ser concebido como uma natureza *a priori*. O estudo das relações entre os homens deve partir necessariamente da sua essencialidade social.

Ainda sobre o método em geral, é importante considerar, para fins de verificação da importância desse viés de análise dos trabalhos de Marx, que a metodologia sempre esteve vinculada ao desenvolvimento geral do pensamento, daí porque a revelação do método significa a revelação de uma compreensão da realidade e das formas de apreensão dessa realidade pelo homem. Em Marx, no entanto, essa perspectiva não fica oculta, o método não se desvincula da concepção de mundo, de homem e de realidade, e a descoberta das particularidades que caracterizam um determinado contexto pressupõe uma definição geral do que é

esse contexto. Em outras palavras, a resposta sobre como é a realidade pressupõe responder o que é a realidade (KOSIK, 1979).

Em síntese, a título de explicitação mais sucinta das orientações teórico-metodológicas que podemos extrair da produção intelectual de Marx (alertando para as devidas precauções no sentido de não enquadrar a rica e complexa forma de compreender e estudar a realidade num conjunto de regras relacionadas ao pressuposto metodológico marxiano), destacaremos quatro pontos que deverão pautar a nossa atenção no presente trabalho. São indicações sobre posturas e concepções que ganham sentido na investigação a partir do pressuposto metodológico em questão:

1. Devemos considerar inicialmente que há uma interdependência dos fenômenos. É preciso entender que todos os fatos sociais ou acontecimentos surgem dependendo de uma complexa rede de causas e condições relacionadas entre si. Sendo assim, nada, nenhum acontecimento pode vir a existir ou permanecer por si só. Os fenômenos estão organicamente unidos entre si, de modo que considerá-los de forma isolada é percebê-los apenas em parte. É uma regra considerar a mútua dependência que existe entre as partes e o todo: sem as partes, não pode haver o todo e, sem o todo, o conceito de parte não tem sentido. A interdependência pressupõe que não se pode pensar em causalidades únicas na determinação dos fatos. Sua riqueza e sua complexidade se estabelecem nas suas determinações recíprocas ou nas suas mediações interconectadas.

Lukács (1981) alerta para o fato de que é preciso avançar na idéia de ação recíproca, pois não se trata de uma simples ação causal entre dois objetos imutáveis. A relação com o todo é que deve ser tomada como determinante, pois o fenômeno social só é o que é em suas relações recíprocas na totalidade determinada em que existe. Por isso, essa compreensão da realidade como totalidade não vai se tornar incompatível com a determinação, em última instância, da base sobre a superestrutura. Daí a conclusão de Marx: “Não é a consciência dos homens que determina seu ser; é o seu ser social que, inversamente, determina a sua existência” (1983, p. 24). Isso pode ser considerado uma prioridade ontológica, explicada no fato de que determinadas categorias podem apresentar existência

independente de outras, ou seja, admite-se que pode existir o ser sem a consciência.

2. Há uma dinâmica importante de movimento que caracteriza tanto os fenômenos sociais (de forma que não se pode pensar o ser social deslocado de referências que o reportem às condições históricas de sua existência) quanto a processualidade sofrida pelo pensamento que resulta no conhecimento. Ou seja, os fatos sociais, tal como existem na realidade, agregam particularidades (e generalidades) que os relacionam ao momento histórico de sua existência, ao espaço geográfico em que estão inseridos e à sua genealogia.

Esse movimento, no entanto, não se confunde com a forma de proceder do pensamento (que se eleva do abstrato ao concreto) para se apropriar do concreto: “É preciso compreender que o caminho, cognoscitivamente necessário, que vai dos ‘elementos’ (obtidos pela abstração) até o conhecimento da realidade concreta é tão somente o caminho do conhecimento, e não aquele da própria realidade” (LUKÁCS, 1979 p. 38). Assim, a superposição de um movimento em relação ao outro ou o desconhecimento de ambos como realidades organicamente inter-relacionadas resulta numa compreensão equivocada do ser social.

3. Concebe-se que a realidade comporta processos de desenvolvimento contraditórios, os quais levam tanto a processos de exclusões recíprocas quanto à criação de formas nas quais essa mesma realidade possa se mover (lei da transformação quantidade x qualidade). Isso, no entanto, não se confunde com uma forma circular: é um processo que pode ser considerado do simples para o complexo. Implica observar os fatos não como repetição do que já aconteceu, mas dentro de uma permanente transformação que gera novas realidades. O princípio da contradição existe na essência mesma das coisas, o que pressupõe a luta dos contrários e os processos de mudanças, de forma que os fatos comportam tanto continuidades quanto rupturas.

4. Por fim, cabe destacar que o sentido da análise da realidade encontrada em Marx se fundamenta numa perspectiva inteiramente relacionada à necessidade de transformá-la. A ação do homem pode se converter cada vez mais em protagonista da história. A realidade nunca será estática, e o sentido das mudanças não está previamente dado, pois as mudanças na sociedade são

inerentes às ações e destas se esperam princípios tanto de conservação quanto de transformação.

Por isso, concluímos esta exposição sobre a perspectiva teórico-metodológica que buscamos adotar destacando a tese XI sobre Feuerbach, em que se afirma: “Os filósofos têm apenas interpretado o mundo de maneiras diferentes, a questão é transformá-lo” (MARX; ENGELS, 1984, p. 111).

O presente trabalho, por fim, divide-se em três partes: a primeira considera a burocracia na sua generalidade (forma ampla) de modo a ser estudada em qualquer espaço ou tempo em que ela venha a se manifestar junto ao Estado capitalista. Nesse caso, procura-se desenvolver um conceito que não restrinja a burocracia a uma determinada especificidade imaginária incapaz de admitir suas contradições, seu movimento e sua inter-relação com outros fenômenos. É esse conceito mais amplo de burocracia que permite observá-la com fenômeno historicamente situado, com manifestações distintas para fases diferentes do capitalismo (Estado social e Estado neoliberal) e para locais diferentes em que essas fases venham a ser observadas (centro e periferia).

A segunda parte considera a burocracia na sua particularidade, referida a alguns determinantes de cunho conjuntural amplos, como é o caso da reestruturação produtiva e da globalização. Essas grandes transformações, com suas “promessas revolucionárias” e suas implicações práticas e ideológicas para a organização ou reorganização do Estado, impuseram novos padrões às estruturas e ao comportamento da burocracia. Tanto a reestruturação produtiva quanto a globalização implicaram importantes modificações para o processo de burocratização no Brasil e nos países latino-americanos, traduzidos nas “reformas” administrativas, nas condições econômicas e nas movimentações políticas que caracterizaram esses países do final do século XX ao início do século XXI.

Na terceira parte, o processo de burocratização é tratado na sua singularidade, isto é, a partir de seus desdobramentos na implementação das políticas municipais de educação, em seus aspectos tanto objetivos quanto subjetivos. Nesse caso, faz-se o recorte de uma situação em que a burocratização pode ser observada em sua complexidade e contraditoriedade, tendo em vista não só a localização de uma área em que o Estado se faz presente com seu aparelho

administrativo e suas personificações, mas também a percepção da penetração de vários argumentos que buscavam redefini-lo, questionando as “imperfeições” das políticas educacionais pela inoperância de sua burocracia. Aqui se busca apresentar, sobretudo, as ambivalências dessas tentativas de impor um novo padrão de operação para a implementação da política educacional. Consideram-se os desdobramentos, as reações e adequações que se fazem atualmente, em decorrência da aplicação dos princípios neoliberais à educação brasileira a partir dos anos 1990.

Em conformidade com o pressuposto metodológico adotado no processo de investigação, a busca de dados não se limitou a um único instrumento ou fonte de coleta. Diversas fontes de informação e procedimentos de coleta de dados foram considerados: análise de documentos; dados consolidados e não consolidados de órgãos oficiais; dados coletados junto aos órgãos executores das políticas educacionais nos municípios; observações e percepções do pesquisador; análise e interpretação de leis; pesquisa bibliográfica; informações obtidas por meio de entrevista com roteiro semi-estruturado, entre outros.

A coleta de dados junto aos órgãos executores das políticas educacionais nos municípios ocorreu com a visita a 11 cidades do interior do estado do Tocantins. Nestas visitas, além de reunir informações gerais sobre a rede municipal de ensino, os secretários (as) de educação foram inquiridos sobre: seus principais desafios atuais; conhecimentos que lhes são mais exigidos; gestão participativa (democratização); e desenvolvimento da competência nas ações dos profissionais da educação. A verificação *in loco* da burocracia educacional nos municípios, com o levantamento do ponto de vista dos seus principais representantes (secretários (as) de educação), serviu, sobretudo, para verificar os aspectos subjetivos que perpassam o processo de burocratização desses espaços.

Na exposição, procura-se realizar uma apresentação em que um conjunto de teses particulares leve ao desenvolvimento da tese central. A ordem em que cada uma dessas teses particulares aparece no trabalho buscou seguir uma determinação no sentido de percorrer do mais abstrato ao mais concreto, de forma que os primeiros capítulos apresentam as definições teóricas, a revisão bibliográfica e o cruzamento das diversas contribuições intelectuais na construção do raciocínio do

autor, ao passo que os últimos trazem, predominantemente, informações de fontes primárias ou secundárias, como os dados coletados pelo contato direto do pesquisador ou por análise documental.

Assim, no primeiro capítulo, relacionam-se as várias definições de burocracia às concepções de Estado, no que se referem à sua relação com o processo de produção. Tal verificação – relação entre Estado e processo de produção como fundamento subjacente às principais definições e abordagens da burocracia – permite não só uma apreciação crítica de estudos clássicos da burocracia, como o realizado por Max Weber (1982), como a demarcação de uma perspectiva que procura substituir a antinomia pela contradição na análise desse fenômeno. Como exercício de abstração, propõe-se a análise da burocracia em suas dimensões objetivas e subjetivas, dando sentido a um conjunto de manifestações que vão da aparência à essência e vice-versa.

No segundo capítulo, busca-se conceber a burocracia como fenômeno historicamente determinado, que faz parte de uma totalidade concreta, suscetível às determinações tanto internas quanto externas. Evidenciam-se as formas assumidas pela burocracia em períodos (Estado social e Estado neoliberal) e em locais (centro e periferia do capitalismo) distintos, ressaltando suas especificidades e complementaridades. Observa-se que a burocracia não deixa de existir no período neoliberal; no entanto, ideologicamente, a responsabilidade pelos seus limites passa das virtudes “democráticas” do parlamento às virtudes “democráticas” do mercado, acirrando suas contradições e tornando mais difusa sua definição.

No terceiro capítulo, verificam-se as implicações, para a burocracia, das particularidades da reestruturação produtiva, que se revelam tanto em aspectos objetivos (relações de trabalho, revolução tecnológica e produtividade da ciência) quanto subjetivos (pressupostos políticos e ideológicos que se revelam especialmente pela transitoriedade das teorias da administração). Nas relações entre capital e trabalho, compreende-se a burocracia como um processo de mediação, envolvendo relações sociais complexas, que vão além de um simples elo entre um pólo e outro. Discute-se, ainda, a especificidade da burocracia em Estados periféricos, diante das novas formas de dominação e organização do mundo do

trabalho, que resultaram num conjunto de “reformas burocráticas” e num novo cenário político para a América Latina.

No quarto capítulo, verificam-se as implicações da particularidade do fenômeno da globalização para a burocracia. No campo da dominação financeira, observa-se não só um novo tipo de papel que se exige das instituições estatais, mas também a assimetria existente entre as diversas unidades estatais. Consta-se que nem os Estados nacionais apresentam qualquer sintoma de terem chegado ao fim nem a burocracia deixou de existir ou de ter um papel importante na estrutura do Estado capitalista atual. A correlação de forças que envolve, sobretudo, as burguesias interna e externa, assim como a influência de outros sujeitos, comportando em algum grau os interesses dos trabalhadores, é tomada como elemento explicativo importante para a compreensão da “nova” face da burocracia brasileira no denominado período “pós-neoliberal”.

No quinto capítulo, a burocracia estatal é analisada na especificidade dos municípios, considerando a sua articulação com as instâncias nacionais, na implementação das políticas educacionais. Analisa-se a importância dos poderes locais para a organização das forças de dominação no Brasil, bem como as medidas para amenizar a crise do “pacto federativo” brasileiro no início do século XXI, como elemento importante para a governabilidade do período “pós-neoliberal”. Consta-se que as diretrizes neoliberais foram concretamente aplicadas aos sistemas de ensino e às escolas, logrando, contudo, um avanço parcial no que se refere às políticas de descentralização, privatização e responsabilização. Fator semelhante acontece com a gestão e o financiamento da educação, que passaram, nos últimos anos, a ser tomados como fatores importantes para a reconstrução da “coesão social”.

No sexto e último capítulo, analisam-se as personificações burocráticas presentes na implementação das políticas de educação desenvolvidas pelos governos locais. Utilizando dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais do IBGE, do Ministério da Educação e do levantamento *in loco* junto a alguns municípios da região Norte do estado do Tocantins, verificam-se tendências referentes ao perfil dos dirigentes municipais de educação, ao avanço dos processos de participação (gestão democrática) e sobre a adoção do modelo administrativo da

“competência” para orientar o trabalho dos profissionais da educação. Percebem-se exigências contraditórias entre funções técnicas e políticas feitas aos dirigentes municipais de ensino. Conclui-se que os discursos da “competência” e da “gestão democrática” tornaram-se pouco significativos diante das especificidades e dos interesses locais, das funções políticas dos municípios e, sobretudo, diante das condições salariais da maioria dos profissionais da educação básica brasileira.

PARTE I

BUROCRACIA: CONCEPÇÃO E HISTORICIDADE

Capítulo 1

PARA UMA CONCEPÇÃO DIALÉTICA DA BUROCRACIA

Para a filosofia e a ciência moderna (a qual é permanentemente enriquecida pela práxis), o conhecimento representa um dos modos de apropriação do mundo pelo homem; além disso, os dois elementos constitutivos de cada modo humano de apropriação do mundo são o sentido subjetivo e o sentido objetivo (KOSIK, 2002, p. 29).

Esta primeira parte do trabalho busca uma compreensão mais completa da burocracia a partir de uma concepção dialética da realidade, no contexto do Estado capitalista. Duas questões centrais orientam sua elaboração: a) tendo em vista as relações que se podem estabelecer entre as definições de Estado e burocracia, de que forma tais definições variam a partir das relações propostas entre a administração do Estado e os processos de produção? b) considerando a necessária superação da neutralidade proposta por Weber na definição da burocracia no Estado capitalista, que contribuições podemos encontrar nos autores do campo marxista para o desenvolvimento de uma abordagem dialética desse fenômeno?

O esforço no sentido de realizar uma análise dialética da burocracia pressupõe tanto a construção de uma abordagem com base nesse mesmo referencial quanto a análise crítica de definições que lhe são contrárias. Assim, na primeira parte do presente capítulo, a qual trata dos aspectos conceituais da burocracia, verificam-se as implicações resultantes de compreensões da realidade baseadas em antinomias, ou seja, quando se propõe que as relações entre as partes de um determinado fato social sejam consideradas definitivamente separadas ou ideologicamente distintas e que suas incompatibilidades possam ser solucionadas ou resolvidas. Tal perspectiva é confrontada com outra, que busca compreender os fatos sociais na sua contraditoriedade, levando em conta suas parcialidades e seus aspectos e que a incompatibilidade entre aspectos de uma totalidade é tomada apenas em parte.

Na segunda parte, busca-se desenvolver uma caracterização dialética da burocracia no contexto do Estado capitalista, considerando, de um lado, as dimensões materiais ou aparelhos que assumem uma dinâmica de movimento independente da consciência do sujeito. E, de outro lado, considera-se o conjunto de manifestações, orientações e processos que se desenvolvem graças ao envolvimento teórico e ideológico dos sujeitos.

Temos clareza de que o processo de burocratização acontece em todos os espaços nos quais as estruturas de dominação buscam se afirmar, inclusive, necessariamente, nas empresas do sistema privado de produção. Não obstante isso, o presente trabalho procura fazer uma apreciação mais específica no âmbito das estruturas do Estado, embora também não se negue a inter-relação e interdependência entre os diversos espaços em que se desenvolvem os sistemas burocráticos¹.

1.1 Sobre as concepções de burocracia

Como o Estado, a burocracia tem sido definida de formas diversas, revelando compromissos e visões de mundo diferentes. De acordo com o Dicionário de Política (1991), no âmbito das ciências sociais modernas, confluíram três acepções que dão origem a uma “extraordinária proliferação conceitual”. São elas: “disfuncionalidade organizativa, antidemocraticidade dos aparelhos, dos partidos e do Estado, [e] técnica da administração pública” (p. 124). A primeira, embasada no pensamento liberal, significa o mau funcionamento das organizações, proveniente, sobretudo, do excesso de poder dos funcionários. A segunda, desenvolvida pelo pensamento marxista, toma a burocracia como resultado da “progressiva rigidez do aparelho de Estado em prejuízo das exigências democráticas de base” (p. 124). E a terceira, referenciada na concepção administrativo-organizacional desenvolvida por Taylor (SOUSA, 2005), vai empregar o termo burocracia para designar “[...] uma teoria e uma praxe da pública administração que é considerada a mais eficiente possível” (DICIONÁRIO DE POLÍTICA, 1991, p. 124).

¹ Faz-se necessário considerar que o sistema burocrático é um fenômeno que se desenvolveu historicamente no âmbito do Estado, com o desenvolvimento do modo de produção capitalista. Esse sistema pode ser observado também nas empresas privadas: “Com a irrupção da empresa capitalista, a ênfase do processo de burocratização flui do Estado à empresa, no período liberal do desenvolvimento econômico capitalista” (TRAGTENBERG, 1992, p. 186).

As três acepções apresentadas acima, no entanto, podem ser compreendidas de forma mais apropriada ou desenvolvidas a partir das interpretações que se faz do Estado, na sua relação com os processos de produção.

No estudo do Estado capitalista contemporâneo, verifica-se que, em linhas gerais, há também três formas de ver a relação Estado / capital: Estado como desorganizador da economia ou a economia como forma pura – pensamento que se situa na compreensão liberal; Estado como perspectiva de regulação – cuja intervenção na economia é vista como necessária para o equilíbrio do próprio mercado e para a promoção do bem-estar social; e Estado e capital como parte de um todo orgânico, confluindo para a manutenção das relações capitalistas de produção – pensamento que tem origem nas idéias de Marx.

A compreensão liberal do Estado tem suas raízes na economia política clássica, fundada no pensamento de Adam Smith. Ela concebe a condução da atividade econômica pela “mão invisível” do mercado como capaz de maximizar o bem-estar. Na atualidade, essa concepção se fortaleceu no pensamento de autores como Hayek (1983) e Friedman (1984), cuja pregação ganhou força a partir do slogan “Menos Estado e mais mercado”.

Nessa teoria, os discursos da liberdade e da individualidade estão sempre muito presentes. Ao Estado, fruto de supostas imagens do homem dotado de um “senso de dever”, cabe apenas o estabelecimento de normas gerais, no sentido de garantir uma relativa segurança, para que cada indivíduo possa buscar livremente a riqueza e a felicidade. Em outras palavras, “[...] o papel apropriado do Estado é fornecer a base legal com a qual o mercado pode melhor maximizar os ‘benefícios aos homens’” (CARNOY, 1988, p. 42). Por outro lado, há também certa preocupação dos liberais (aparecendo como uma ambigüidade) em relação aos limites da ação positiva do mercado. Esse fato foi percebido por Marx (1989, p. 415), ao estudar o economista inglês A. Smith: “Para evitar a degeneração completa do povo em geral, oriunda da divisão do trabalho, recomenda A. Smith o ensino popular pelo Estado, embora em doses prudentemente homeopáticas”.

A perspectiva da regulação vai considerar que o bem-estar e a igualdade² constituem importantes pré-requisitos para o desenvolvimento das individualidades e liberdades, e que o Estado pode e deve assumir como função a promoção do bem comum. Ou seja, como a nova divisão social do trabalho torna o indivíduo alienado de sua produção, o Estado tem como função corrigir as distorções desse processo, garantido as condições jurídicas necessárias para o funcionamento harmonioso das relações capital / trabalho. O Estado deve, igualmente, garantir a igualdade de condições exteriores (DURKHEIM, 1995) para que cada um, conforme seus próprios méritos, alcance o sucesso diante de suas escolhas.

No pensamento que se fundamenta em Marx, Estado e capital se articulam organicamente. Logo, se na relação Estado / capital há uma relação orgânica, só se pode fazer uma separação por abstração: “A unidade entre o Estado e o capital é um resultado ao qual se chega uma vez apreendidas as relações específicas e suas articulações mútuas; não se trata de um princípio escolástico, de um dado a priori” (FARIAS, 2001, p. 26). Isso implica que o estudo de um pólo trará o outro como conseqüência ou causação, ou seja, o estudo do Estado burguês atual pressupõe considerar que não se trata de um ser idealizado ou desenraizado do seu contexto, mas concretamente do Estado capitalista com sua natureza específica, que se generaliza e se particulariza no tempo e no espaço. Exclui-se, nesse caso, a idéia de homem natural, bom ou mau por natureza, que cria o Estado como estrutura ideal no sentido de garantir o controle de si e do outro; o homem é o homem concreto, que se constitui historicamente na relação com as condições objetivas e subjetivas a que está submetido.

Nas duas formas iniciais de compreensão do Estado, há uma clara separação entre o indivíduo ator social (racional-interessado) e os modos de apropriação da natureza – o processo de produção. Conseqüentemente, separam-se também os processos de produção da vida material (a economia) e as formas de organização da sociedade, de forma que Estado e economia são sempre vistos de

² No que se refere à igualdade econômica, essa perspectiva parece adotar o princípio defendido por Rousseau: “Não se deve entender por esta palavra que os graus de riqueza e pobreza sejam absolutamente os mesmos; [...] e quanto à riqueza, entendo que nenhum cidadão seja assaz opulento que possa comprar outro, e nenhum tão pobre que seja constrangido a vender-se; isso supõe da parte dos grandes moderação nos bens e no crédito, e da parte dos pequenos, moderação na avareza e cobiça” (ROUSSEAU, 2002, p. 59).

formas distintas. Nesse caso, o indivíduo como indivíduo-particular ganha um poder “exagerado” capaz de ser tomado como definidor das estruturas econômicas e políticas, fazendo escolhas, mesmo sem o conhecimento total dos processos. Para Marx, no entanto, a ação humana é algo indissociável da totalidade, isto é, o indivíduo que pensa e que tem interesse coincide com o indivíduo determinado pelas estruturas do modo de produção capitalista.

Essas formas de compreender a relação entre o Estado e o modo de produção são, de certa forma, a base para a compreensão da burocracia. Ou seja, podemos notar uma diferença fundamental na aceção que se pode fazer da burocracia quando se responde à seguinte questão: há ou não a possibilidade de neutralidade do Estado em relação à economia? A crença na neutralidade do Estado abre as portas a uma série de possibilidades, no sentido de negar seu compromisso com as relações de produção existentes, considerando-o como o verdadeiro e único espaço de poder, ou seu inverso: negar qualquer forma de poder do Estado, assumindo uma posição inteiramente economicista. A rejeição da possibilidade de neutralidade leva a inferir que há uma unidade entre Estado e economia, permitindo considerar que ambos fazem parte de uma única realidade, de uma totalidade.

Assim, considerar a burocracia como “Administração da coisa pública por funcionários, sujeitos a hierarquia e a regulamento rígido”(HOLANDA, 2004, p. 191), mesmo sugerindo uma visão mais positiva, no sentido de uma administração pública baseada em procedimentos racionais visando à competência na realização da ação estatal, não a distancia da outra concepção, que a vê como algo negativo. A impessoalidade e a neutralidade presentes na definição do dicionário Aurélio mostram algo em comum com a forma como o termo foi tomado originalmente, no século XVIII, por Vincent de Gournay (DICIONÁRIO DE POLÍTICA, 1991). Para esse autor, burocracia se refere ao poder do corpo de funcionários e empregados da administração estatal. Ambas as posições partem de uma compreensão que separa a administração estatal dos determinantes econômicos na sociedade.

A visão positiva ou negativa que se tem da burocracia não necessariamente expressa a definição das relações entre Estado e economia. Isso porque, assim como se pode condenar a ação burocrática pelo seu comprometimento com o modo de produção capitalista, por estar organicamente

ligada a ele, também se condena pela sua intromissão “indevida” quando se considera o mercado como o campo das virtudes. Em nossos dias, no entanto, a acepção negativa do termo tem sido dominante, porém não no sentido de considerá-lo parte integrante do modo capitalista de produção ou por ser espírito e materialização do Estado capitalista. A dominância dessa acepção se deve ao fato de ser condenável aos interesses mais imediatos do capital, significando a proliferação de normas e regulamentos, ritualismos e procedimentos que levam ao desperdício de recursos, ao imobilismo e à ineficiência das organizações, públicas e privadas.

Segundo Motta (2000, p. 7),

O termo burocracia tem sido utilizado em vários sentidos. Tem sido utilizado para designar uma administração racional e eficiente, para designar seu contrário, para designar organização. Na realidade, burocracia é tudo isso, na medida em que burocracia é poder, controle e alienação.

Assim, se burocracia é poder, controle e alienação, ela não pode ser tomada como expressão do “interesse público” ou como resultado da ação dos indivíduos que fazem suas “livres escolhas” independentemente das condições materiais de existência. Ela é, necessariamente, o resultado da formalidade do Estado como estrutura de poder situada num determinado contexto social de produção e reprodução da vida das pessoas. É, também, o poder que se estrutura a partir do Estado e, como este, não tem um conteúdo próprio, é uma ilusão que se faz necessária como materialização da ilusão maior que é o próprio Estado, no sentido de garantir a dominação em que está baseada a sociedade capitalista.

A concepção de burocracia que ganhou diversos adeptos (sobretudo durante o predomínio da ideologia do Estado de bem-estar social) foi aquela que buscou empregar o termo no sentido técnico, significando um modelo organizativo dos processos administrativos do Estado, que tem como fundamento a estruturação científica do trabalho, a organização monocrática e a hierarquia dos espaços decisórios. Motta (2000, p. 7) parece compartilhar, pelo menos em parte, dessa concepção, quando afirma que “a burocracia é uma estrutura social na qual a direção das atividades coletivas fica a cargo de um aparelho impessoal hierarquicamente organizado, que deve agir segundo critérios impessoais e métodos racionais”.

Caso não se defina melhor o que se entende por “estrutura social”, uma definição como essa, expressando uma aparente autonomia no que se refere aos “critérios impessoais” e “métodos racionais”, pode servir a um ocultamento da realidade, na medida em que admite sua caracterização fora das relações econômicas, sociais e políticas concretas. Conceber que somente nas situações históricas é possível analisar a forma como se organiza e funciona a burocracia e que ela apresenta uma dinâmica específica com a sociedade dividida em classe e com cada fração de classe em particular, traduz-se, portanto, em um grande diferencial.

Por isso, uma concepção de burocracia que a proponha como grupo social acima das classes, que ressalte seus atributos técnicos, sua racionalidade, sua total isenção política e seu absoluto formalismo, precisa ser confrontada com uma perspectiva em que a compreensão dos fenômenos sociais leve em conta sua totalidade, concreticidade e contraditoriedade. Tarefa essa que se busca desenvolver a seguir, diferenciando a definição de burocracia no domínio de antinomias e de contradições.

1.1.1 A burocracia no domínio da antinomia

A concepção weberiana de burocracia se constrói na busca do equilíbrio entre elementos que julga essenciais para sua definição (aparelho administrativo e legitimidade, por exemplo), e isso a caracteriza como uma concepção baseada em antinomias³. Não obstante, sobre o pensamento weberiano, é preciso afirmar inicialmente, que seu esforço intelectual, ao mesmo tempo em que avança na caracterização das formas do fenômeno da burocracia estatal, mistifica-o, por negar sua natureza indissociada do processo de produção e por pressupor a eternização da ordem social estabelecida. Por isso,

Para os defensores do sistema capitalista, as categorias weberianas eram como maná, pois em nome da “racionalização”, do “cálculo”, da “eficiência”, da “tecnologia” e de coisas similares era possível “provar”, como se fossem fatos estabelecidos, várias noções que eram tão-somente o que eles desejavam que fosse realidade (MÉSZÁROS, 2004, p. 148-9).

³ A compreensão da antinomia como categoria de análise da realidade se esclarece basicamente na distinção que se pode fazer entre ela e a categoria contradição: “Distinguir uma antinomia de uma contradição é um procedimento comum, quanto mais não seja porque a própria sabedoria popular sugere que a primeira é suscetível de solução ou resolução, enquanto a segunda não o é.” (JAMESON, 1997, p. 17)

No entanto, para compreender o pensamento de Max Weber, é preciso situá-lo no contexto intelectual e político vivido pela Alemanha no final do século XIX e início do século XX. Em linhas gerais, o cenário era dividido pelas tradições do pensamento conservador, liberal e socialista e é na assimilação e transformação dessas idéias que nasce a obra de Weber. Para sermos mais exatos, podemos situá-lo no campo liberal, combatendo e ao mesmo tempo assimilando influências dos campos conservadores e marxistas, de forma que sua obra deve ser vista como uma reformulação do próprio pensamento liberal. Além de se colocar na complexa posição de um pensador liberal que buscava ultrapassar os limites do liberalismo clássico, Weber percebia que a doutrina liberal, no contexto político da Alemanha de então, atravessava uma crise moral:

A obra de Weber representa o reflexo e o protesto contra as condições retardatárias de uma Alemanha onde o liberalismo nunca se realiza na sua plenitude, ou melhor, a hegemonia da burguesia como forma material na sociedade germânica não se dera de forma definida e sim mediante o compromisso com a aristocracia e setores da classe média enquadrados na burocracia (TRAGTENBERG, 1992, p. 152-3).

Considerando que Weber não vê o modelo de produção capitalista como um todo caótico e irracional, revelando-se um importante combatente político no sentido de garantir as “liberdades individuais” e o “interesse nacional”, seu esforço, sob diversas perspectivas, converge no sentido de encontrar um modo de definição do funcionamento dos órgãos do Estado que evidencie a sua ação legítima na sociedade. Até porque Weber pensa o homem como ser que naturalmente tende à ganância, de modo que a ação do Estado se faz necessária, sobretudo pelo seu direito exclusivo, na sociedade moderna, do uso da violência física.

Nesse sentido, o próprio Weber faz referência a Trotsky, com o qual concorda, na afirmação de que “Todo Estado se funda na força”. E, em seguida, acrescenta: “Se só existissem estruturas sociais de que a violência estivesse ausente, o conceito de Estado teria também desaparecido e apenas subsistiria o que, no sentido próprio da palavra, se denomina ‘anarquia’” (WEBER, 1982, p. 56). É claro que o próprio autor faz ressalvas no sentido de reconhecer que a violência não é o único instrumento de ação do Estado, mas admite que a violência constitui um instrumento de ação exclusivo do Estado.

O modelo de Estado pensado por Weber, considerando que ele não acredita na “opção certa” e sim na “melhor opção”, é um Estado “democrático”⁴ regido pelas vias eleitorais em que a competição estivesse plenamente estabelecida. E, nessa disputa, participando sob as mesmas condições de liberdade e igualdade, estariam todos os cidadãos tomados de forma abstrata, independente das determinações de classe.

A burocracia, tomada como racionalidade e, portanto, como o caminho tanto para o processo de despersonalização quanto para criar rotinas opressivas, representa ao mesmo tempo um perigo às liberdades individuais e uma clara “evolução” ou “aperfeiçoamento” dos processos administrativos, que se deixaram influenciar pela técnica e pela razão. A burocracia constitui um perigo no sentido de que, ao passo que extrapola os limites de suas atividades técnicas, interfere de forma negativa na condução política da sociedade, porque tende à ampliação de seus poderes pelo monopólio do conhecimento, e isso pode ameaçar as liberdades individuais e os próprios interesses da nação. E também representa uma “evolução” no sentido de ser uma estrutura administrativa que permite o desenvolvimento dos processos produtivos do modo de produção capitalista (hierarquia de mando, busca da eficiência, impessoalidade, valorização da técnica). Então, no ideal weberiano, a burocracia deve se esgotar como organização formal, dado que vai se constituir como um poder acima da sociedade, podendo se tornar política e economicamente dominante.

Para a compreensão dessa perspectiva weberiana, é importante lembrar que esse autor, fazendo coro ao pensamento liberal, retoma a separação entre aspectos econômicos e políticos, bem como entre a atividade técnica e política, no caso do processo organizativo do Estado. Isso o leva a uma separação radical entre o funcionário (colocado no campo técnico) e o líder político.

Diferentemente do funcionário (altamente capacitado e motivado por um sentimento de honra corporativa), o político estaria muito mais para um demagogo, que precisa sustentar sua aceitação pública pelo discurso. Uma antinomia que vai aparecer na separação que faz das leis que regem os aparelhos político e

⁴ A democracia, para Weber (1982), assume sua forma ótima na existência de um parlamento ativo que possa supervisionar as atividades da burocracia. Não há, no pensamento desse autor, nada que se possa imaginar como uma democracia direta ou uma participação mais ampla da população nas ações estatais, com veremos mais à frente.

econômico, bem como na separação que faz entre administração e política. Nisso fica claro que o líder político e o burocrata têm poderes totalmente diferentes. O líder político assume a condição espontânea e personalizada da liderança carismática e durante um tempo relativamente breve se revela criador, inovador e arrebanha seguidores. Já o burocrata, com seu apego à racionalidade, liga-se à vida cotidiana das instituições, primando pelos processos rotineiros e envolvendo-se em processos de longa duração.

Assim, Weber busca identificar quem seria o melhor dirigente político pelas suas capacidades pessoais e suas condições financeiras. No que se refere às capacidades pessoais do dirigente (aquele que tem o papel político), Weber vê na figura do jornalista o modelo mais adequado⁵. No que se refere às condições financeiras, para Weber existem os que vivem “para” a política e os que vivem “da” política, ou seja, “[...] o recrutamento não plutocrático de pessoal político [...] envolve, necessariamente, a condição de a organização política assegurar-lhe ganhos regulares garantidos” (WEBER, 1982, p. 67). Ou seja, nesse último caso, há duas possibilidades: “recruta-se” o pessoal político junto àqueles abastados – “economicamente livres” – ou se garante a existência econômica de quem é “recrutado”.

Por outro lado, Weber afirma que o burocrata de “hoje” (de sua época) precisa ser diferente do político, deve ser um trabalhador altamente especializado e qualificado para o cargo, bem como deve estar animado por um sentimento bem desenvolvido de honra corporativa: “Se tal sentimento de honra não existisse entre os funcionários, estaríamos ao domínio dos filisteus” (WEBER, 1982, p. 69). Daí que o funcionário não deve fazer política. E conclui que “por certo o bom funcionário seria um mau político” (WEBER, 1982, p. 69).

Um dos riscos mais iminentes na interpretação do pensamento weberiano sobre a burocracia, segundo Tragtenberg (1992), é o de deslocar a burocracia como

⁵ Weber (1982, p. 79) primeiro caracteriza o chefe político do ocidente como demagogo, e em seguida relaciona o jornalista como principal representante da demagogia: “Desde que existem Estados constitucionais e mesmo desde que existem democracias, o ‘demagogo’ tem sido o chefe político típico do Ocidente”. E mais adiante continua: “Certo é que a demagogia moderna faz uso do discurso – e numa proporção perturbadora, se pensarmos nos discursos eleitorais que o candidato moderno está obrigado a pronunciar –, mas faz uso ainda maior da palavra impressa. Por tal motivo é que o publicista político e, muito particularmente, o jornalista são, em nossa época, os mais notáveis representantes da demagogia” (Idem, p. 80).

categoria histórica para o tipo ideal. Ao definir a burocracia como predomínio do formalismo, com a existência de normas escritas, estruturas hierárquicas, divisão vertical e horizontal do trabalho e impessoalidade no recrutamento dos cargos, evidencia-se o fenômeno como tipo ideal, concebido inteiramente no campo do conceito e igualmente desprovido de sentido histórico:

Com o pleno desenvolvimento do tipo burocrático, a hierarquia dos cargos é organizada monocraticamente. O princípio da autoridade hierárquica de cargo encontra-se em todas as organizações burocráticas: no Estado e nas organizações eclesásticas, bem como nas grandes organizações partidárias e empresas privadas (WEBER, 1982, p. 230).

A caracterização da administração burocrática, feita por Weber como padrão de dominação tanto para as organizações estatais quanto para as grandes empresas, está baseada no modelo que ele vislumbra no âmbito do capitalismo ocidental, significativamente diferenciada do modelo denominado por ele de burocracias patrimoniais, orientais e pré-capitalistas.

No âmbito do capitalismo ocidental, constitui-se um modelo burocrático em que o cargo, o modo de ingresso e o ambiente vivido pelo funcionário na organização são elementos que merecem atenção. O cargo deve caber rigorosamente na capacidade de trabalho do funcionário, permitindo a utilização e o controle rigoroso do tempo de trabalho dentro de um padrão que deve ser aprendido e reproduzido pelo funcionário.

O ingresso do funcionário no cargo deve ser feito através da nomeação pelo chefe maior, permitindo maior fidelidade administrativa e aceitação das obrigações. Pois “O funcionário que não é eleito, e sim nomeado por um chefe, funciona normalmente de modo mais preciso, do ponto de vista técnico, [...] é mais provável que os aspectos funcionais e as qualidades determinem sua seleção e sua carreira” (WEBER, 1982, p. 234). Por último, no conjunto de condições que permitem um ambiente adequado à racionalização burocrática, está a remuneração do funcionário com vencimentos fixos, conforme a hierarquia e a possibilidade da ascensão do funcionário na ordem hierárquica.

Por um lado, Weber se propõe a combater o poder absoluto da burocracia, caso em que ela assume o poder econômico e político na sociedade, tornando-se uma ameaça para as liberdades individuais – e leiam-se aqui as liberdades comerciais, o direito de propriedade e outras condições requeridas pelo

processo de produção capitalista. Mas, por outro lado, o autor considera que o desenvolvimento da economia monetária, permitindo uma compensação pecuniária aos funcionários, foi um pressuposto fundamental para o surgimento da burocracia⁶.

Nessa mesma linha de raciocínio, Weber percebe que recompensar os funcionários com qualquer outro tipo de atribuição (serviços ou usufrutos *in natura*) levaria ao enfraquecimento da subordinação hierárquica e, conseqüentemente, ao afrouxamento dos mecanismos burocráticos. Assim, a manutenção de um salário monetário certo e oportunidades de desenvolvimento na carreira possibilitariam que a vida do funcionário não dependesse de simples arbítrio. Essas seriam condições importantes para a “mecanização rigorosa do aparato burocrático”, pois “o terreno adequado à burocratização de uma administração foi sempre o desenvolvimento específico das tarefas administrativas” (WEBER, 1982, p. 243).

Para Weber, a superioridade técnica das organizações burocráticas é a razão decisiva para seu progresso e seu sucesso diante de outras formas de organização. O autor afirma, inclusive, que “O mecanismo burocrático plenamente desenvolvido compara-se às outras organizações exatamente da mesma forma pela qual a máquina se compara aos modos não-mecânicos de produção” (WEBER, 1982, p. 249). Isso porque a burocracia, assim com o próprio capitalismo moderno, significa a materialização da racionalidade, ou seja, prima pela promoção da eficiência racional, pelo cálculo dos procedimentos e pela previsão dos resultados. No geral, o desenvolvimento e a valorização dos procedimentos racionais significaram, no campo dos interesses públicos, uma superação das práticas ligadas ao misticismo e às tradições religiosas.

Cabe ressaltar que o caráter permanente ou de instituição duradoura atribuído às burocracias por Weber deve-se ao fato de estas se apropriarem e guardarem para si um conjunto de conhecimentos. Ou, de outra forma, a superioridade e a imprescindibilidade da burocracia são aumentadas e preservadas na manutenção secreta de seu conhecimento e de suas intenções. Por isso, “As instituições educacionais [...] são dominadas e influenciadas pela necessidade de

⁶ “Uma certa medida de economia monetária desenvolvida é a pré-condição normal para a existência, inalterada e permanente, se não para a criação, de administrações burocráticas puras” (WEBER, 1982, p. 239).

tipo de 'educação' que produz um sistema de exames especiais e a especialização que é, cada vez mais, indispensável à burocracia moderna" (WEBER, 1982, p. 277).

No entanto, Weber afirma que "O progresso da burocratização na própria administração é um fenômeno paralelo da democracia [...]" (WEBER, 1982, p. 261). Contudo, isso não significa que haja uma relação de aprofundamento mútuo entre esses dois fenômenos – pelo contrário, ao que se percebe nas próprias colocações de Weber, "[...] a democracia inevitavelmente entra em conflito com as tendências burocráticas que, pela sua luta contra o governo dos notáveis, ela produziu" (WEBER, 1982, p. 262).

Então, a própria noção de democratização deve ser tomada com certa cautela em Weber, pois, como o próprio autor adverte, "'Democratização', no sentido aqui pretendido, não significa necessariamente uma participação cada vez mais ativa dos governados na autoridade da estrutura social" (WEBER, 1982, p. 262). Aqui, a democracia vai servir, sobretudo, como obstáculo ao desenvolvimento de um estamento fechado de funcionários, possibilitando a universalização do acesso aos cargos públicos, bem como a minimização da influência da autoridade do funcionalismo sobre a chamada "opinião pública".

Por fim, a ênfase dada por Weber ao fenômeno burocrático descreve de maneira ampla suas particularidades como um "tipo ideal". Sua análise é construída numa perspectiva filosófica que se propõe buscar o equilíbrio entre partes que se relacionam e se opõem ou naquilo que podemos considerar, como já se destacou acima, em antinomias⁷. Na busca do equilíbrio proposta por Weber, o fenômeno burocrático perde – se não no todo, pelo menos em parte – suas determinações históricas. A ênfase nos aspectos técnicos buscada por Weber, considerando que é esse o campo específico da burocracia, esconde o caráter eminentemente político presente nas instituições burocráticas e nega sua constituição contraditória.

⁷ Se os níveis de racionalização da conduta deveriam ser controlados, também os extremos emocionais da política deveriam ser limitados. Um deve se antepor ao outro, gerando um perfeito equilíbrio: "Weber trabalha com antinomias: a burocracia e o carisma, ética de convicção e ética de responsabilidade, democratização passiva e estamentalização" (TRAGTENBERG, 1992, p. 150).

1.1.2 Burocracia no domínio da contradição

Perspectiva significativamente diferente é conceber a burocracia no domínio da contradição, desenvolvendo-se um processo de compreensão da realidade concreta desse fenômeno, que é composta por criações e determinações humanas, tomando a realidade social pela união dialética de sujeito e objeto, bem como pela multiplicidade das determinações e relações.

Ainda que não se negue a importante descrição feita por Weber sobre o fenômeno da burocracia, é preciso considerar que, diferentemente da interpretação weberiana, a análise dialética do Estado capitalista e, portanto, da burocracia, implica não tomar aspectos econômicos e políticos como coisas definitivamente separadas ou distintas. Dado que uns implicam os outros, temos aí uma relação de contradição e não de antinomia, tal como é a relação entre a técnica e a política. A diferença entre ambas não é um dado definitivo, existe numa dependência direta para com a situação ou para com o contexto: “[...] basta então um pouco de esforço e engenho para demonstrar que as duas coisas contraditórias são de alguma forma relacionadas, ou são a mesma coisa – uma implicada pela outra ou decorrente dela de algum modo insuspeitado” (JAMESON, 1997, p. 18).

Negar a perspectiva da contraditoriedade na definição da burocracia, como fez Weber, é propor em seu lugar uma mensagem conservadora, de aceitação das regras dentro de uma ordem estabelecida como a única forma “racional” de proceder. Realizando uma crítica da burocracia e ao mesmo tempo declarando a impossibilidade de sua superação, Weber propõe, via organização e eternização do Estado, a reconciliação do inconciliável e a negação de situações de contradições inegáveis.

Conceber a burocracia na perspectiva da contradição pressupõe compreender que somente na situação histórica é possível analisar suas formas e funções, dado que ela apresenta uma dinâmica específica consigo mesma, com a sociedade e com cada classe ou fração de classe, como já adiantamos acima. A existência da burocracia se torna, então, algo intrínseco às estruturas que se propõem a manutenção de determinadas relações de poder. Sua forma e sua função estarão necessariamente relacionadas ao sentido da dominação preconizada. E, sendo o Estado o conjunto de atividades práticas e teóricas com as quais a classe

dominante não somente justifica e mantém a dominação, como procura conquistar o consentimento dos governados (GRAMSCI, 1987), a sua burocracia se torna necessária como seu formalismo material e ideológico para buscar inverter o conteúdo do Estado. Ou seja, ela vai dirigir os negócios do Estado negando seu caráter de classe (interesses particulares da classe dominante) e apresentando uma ilusão de público.

Numa perspectiva mais crítica, buscando uma posição claramente contrária ao sistema de dominação criado pelo modo de produção capitalista, Tragtenberg (1992) trata a burocracia como aparelho ideológico que congrega as teorias da administração e é também produto e reflexo do contexto histórico e socioeconômico. Para esse autor, não podendo ser um “tipo ideal”, a burocracia deve ser, fundamentalmente, um fenômeno histórico. E, como tal, comporta os discursos e práticas administrativas, tornando-se, assim, um importante aparelho ideológico.

Esse ponto de vista é retomado no estudo de Motta (2000), que não só refuta a idéia da superioridade técnica da burocracia como razão principal de sua escolha pelos capitalistas, como também deixa claro que a burocracia é um importante instrumento de dominação plenamente utilizado pelos interesses capitalistas:

A organização burocrática não é escolhida pelos capitalistas por uma indiscutível superioridade técnica. Ela é escolhida porque é o meio mais seguro de manter e estabilizar o controle sobre a renda gerada na produção e de evitar que os trabalhadores adquiram experiência geral e capacitação da iniciativa para se dedicarem a uma produção cooperativa própria ou para desafiar a hegemonia dos capitalistas e dos burocratas no seio das empresas (MOTTA, 2000, p. 76).

Assim, a burocracia, acima de tudo, tem um papel legitimador como “classe dominante”. Por isso, no capitalismo, não é apropriado tomar a burocracia como uma “classe”, uma vez que, com a elevação da burguesia à condição de classe fundamental no embate com o proletariado, a burocracia é assimilada pela sociedade burguesa, de forma a se dividir em burocracia do setor público e burocracia das empresas privadas, alimentando uma contínua competição entre estes dois pólos e mascarando a unidade de classe. Além disso, em seu âmbito

interno, a burocracia promove uma redivisão de classes nos moldes das hierarquias sociais existentes⁸.

Para Weber, assim como para os liberais, o povo (tomado de forma abstrata, independentemente da classe) é a base do Estado, e este, por sua vez, representa a realização do interesse geral. No entanto, se pensarmos o Estado não mais como um instrumento de realização da sociedade, e sim como um processo ilusório (porque fundado e realizado no interesse burguês), veremos que a burocracia é o poder do Estado e, assim como o Estado, não tem um conteúdo próprio. O burocrata, voltando-se para fora, não deixa de ser um ideólogo do Estado, com funções específicas nos conteúdos (capitalistas) que fundam o Estado. Ou seja, os burocratas, na sua missão de proteger o Estado, defendem algo que transcende a eles mesmos como indivíduos.

Por fim, podemos concluir que, assim como a burocracia não se tornou uma classe autônoma em relação ao processo de produção, também não faz sentido negar sua condição dialeticamente determinada por aspectos técnicos, políticos, econômicos e culturais, compondo uma totalidade concreta e contraditória, superando a idéia de relações antitéticas que se resolvem por um processo de regulação de suas intensidades, como propôs Weber. Portanto, a adequada compreensão da burocracia estatal no âmbito do Estado capitalista só será possível com a análise dialética desse mesmo Estado. E “A análise dialética do Estado capitalista, portanto, deve revelar, sob luz especial, a forma pela qual se organizam as forças produtivas, as relações de produção; ou seja, as classes sociais, em seus movimentos e antagonismos” (IANNE, 1982, p. 75).

Assim, tomar a burocracia sob do domínio das contradições é considerar que se trata de ser social cujas mediações se envolvem em processos de totalização complexos e contraditórios. Significa, então, negar sua existência como ser independente, acima ou à parte das determinações econômicas e das divisões de classe que caracterizam o processo de produção sob o domínio do capital. Essa

⁸ “A burocracia age antiteticamente: de um lado responde à sociedade de massa e convida a participação de todos, de outro, com sua hierarquia, monocracia, formalismo e opressão afirma a alienação de todos, torna-se jesuítica (secreta), defende-se pelo sigilo administrativo, pela coação econômica, pela repressão política” (TRAGTENBERG, 1992 p. 190).

contraditoriedade se revela na caracterização que se pode fazer da burocracia em suas dimensões tanto objetivas quanto subjetivas, no seio do Estado capitalista.

1.2 Dimensões da burocracia na dialética do Estado capitalista

Antes de uma caracterização das formas da burocracia na dialética do Estado capitalista, considerando sua existência objetiva e subjetiva, torna-se necessário apresentar algumas particularidades assumidas pelo Estado, dada a sua íntima relação com os interesses e formas de organização da vida das pessoas e da sociedade no capitalismo. Tais particularidades são encontradas na perspectiva teórico-metodológica desenvolvida por Marx e nas elaborações daqueles que procuram se guiar por esse referencial.

Com já destacamos acima, a premissa fundamental para a compreensão do Estado e suas particularidades é sua condição dialeticamente articulada com as relações de produção. Esse é um princípio do qual não se pode abrir mão quando se trata de compreender o Estado a partir de Marx. Esse pressuposto básico, que liga os campos de existência do homem e do cidadão – ou melhor, base e superestrutura – está perfeitamente colocado na *Contribuição à crítica da economia política* (MARX, 1983). Nesse trabalho, Marx não só esclarece que a compreensão das relações jurídicas, políticas e ideológicas deve ser baseada na primazia das condições econômicas, como também revela que a “anatomia” desta deve ser buscada na economia política.

Nas minhas pesquisas cheguei à conclusão de que as relações jurídicas – assim como as formas de Estado – não podem ser compreendidas por si mesmas, nem pela dita evolução geral do espírito humano, inserindo-se pelo contrário nas condições materiais de existência de que Hegel, à semelhança dos ingleses e franceses do século XVIII, compreende o conjunto pela designação de “sociedade civil”; por seu lado, a anatomia da sociedade civil deve ser procurada na economia política (MARX, 1983, p. 24).

Assim, não é possível definir o Estado sem destacar que estamos tratando do Estado situado num determinado contexto de formas econômicas e técnicas ou modo de produção. Ou seja, partindo do pressuposto de que formas estatais e processos de produção formam um todo orgânico, não se compreende o Estado sem que se tenha em consideração o processo de produção e reprodução econômica dessa mesma sociedade, logo, tratando-se da forma de produção capitalista, na qual o valor-trabalho é a base das relações e formas de organização

social, o estudo do Estado deve derivar de uma aplicação das mesmas leis que permitem compreender a produção, ou seja, as leis que determinam a produção devem ser tomadas como elemento fundamental na construção de uma compreensão do Estado.

Por isso, e em resposta àqueles que se debatem na crítica aos teóricos do marxismo por estes não apresentarem uma teoria geral do Estado, Poulantzas (1990) afirma que, se não se encontra nos clássicos do pensamento marxista uma teoria geral do Estado, isso não se deve ao fato de que não se tenha podido ou sabido desenvolver tal teoria. Simplesmente, não há uma teoria porque não poderia haver: *“A teoria do Estado capitalista não pode ser separada da história de sua constituição e de sua reprodução”* (p. 29) [grifo do autor] E conclui: *“Uma teoria do Estado capitalista só pode ser elaborada ao se relacionar este Estado com a história das lutas políticas dentro do capitalismo”* (p. 30).

Cabe observar, no entanto, que uma teoria do Estado capitalista elaborada sem considerar a análise socioeconômica do modo de produção e das relações de produção seria incoerente com o princípio metodológico do materialismo histórico dialético de Marx. Até porque, nesse princípio metodológico, cada fato, cada objeto sobre o qual o homem concentre seu olhar no sentido de compreendê-lo faz parte de uma realidade que pertence a uma totalidade, de modo que é compreensível que *“O desenvolvimento de uma teoria do Estado tem de tomar como ponto de partida uma pesquisa categorial das leis que determinam a produção e a reprodução do conjunto global da sociedade”* (HIRSCH, 1990, p. 145). Esses elementos, do ponto de vista metodológico, estavam perfeitamente colocados na obra de Marx: *“Aliás, Marx e Engels deixaram mais do que simples fragmentos de uma teoria do Estado Capitalista. Deixaram uma análise concreta que Lênin aplicou a uma situação concreta, cujas conclusões principais ainda são pertinentes na época contemporânea”* (FARIAS, 2001, p. 13).

Para J. Hirsch (1990), a sociedade no modo capitalista de produção se organiza com base na divisão social do trabalho, na propriedade privada e na produção privada, ou seja, elementos que determinam a produção e a reprodução do conjunto da sociedade. Por conseguinte, esses são também os elementos

importantes a serem tomados como ponto de partida para o desenvolvimento de uma teoria do Estado.

Com o advento do capitalismo (em que as relações de produção adquiriram uma estrutura cujos produtores diretos se relacionam como proprietários dos meios de produção, negociando sua força de trabalho), faz-se necessário considerar que os meios de coerção e formas de extorsão da mais-valia não exigem mais uma imbricação tão direta entre economia e força repressiva (Estado), como se tinha no modo escravista e em outras formas pré-capitalistas de produção. Por isso, mais que em outra forma de produção, no capitalismo há a necessidade da separação entre indivíduo e coletividade dentro da ordem social. No capitalismo, essa “autonomia” do indivíduo permite tanto o desenvolvimento dos contratos de trabalho, favorecendo a acumulação, quanto a rebeldia baseada na idéia de liberdade e igualdade que ideologicamente busca sustentar esse processo. Essa situação, é claro, vai exigir que se estabeleça uma instância capaz de sustentar o funcionamento desse processo como algo independente dos indivíduos.

Hirsch (1990) explica a necessidade dessa instância acima dos indivíduos como algo imprescindível para a sustentação do que ele denomina “unidade social da produção”. Esta última, composta pelo valor de troca, incorporando o dinheiro, não se sustenta como algo estranho à vontade do indivíduo por si só: “[...] faz-se necessária uma instância distinta em relação aos indivíduos, contraposta a eles como algo estranho – os interesses do Estado – a fim de garantir as condições sociais da produção e da reprodução, que ultrapassem os seus interesses privados limitados” (HIRSCH, 1990, p. 146).

Para além disso, no entanto, é preciso compreender que, no modo capitalista de produção, o interesse do processo de produção em relação ao trabalhador (produtor direto), representado no desejo do proprietário do capital, que é seu elemento dominante, recai exclusivamente sobre a força de trabalho, como se houvesse possibilidade de separar o corpo do indivíduo de sua força de trabalho. Negocia-se a força de trabalho com o trabalhador na forma de qualquer outra mercadoria, momento em que o trabalhador se vê como proprietário, ficando supostamente livre para comercializar ou não aquilo que lhe pertence (geralmente, apenas a sua força de trabalho), permitindo uma ilusão de perfeita autonomia do

indivíduo. Daí ter sido o sistema escravista “corroído” pelo modo produção capitalista, mesmo tendo sido possível a convivência (de modo nenhum pacífica) entre os dois sistemas, por um determinado tempo.

No capitalismo, o fato de não se querer pagar pelo inconveniente de ter de aturar o trabalhador além de seu tempo de trabalho leva à necessidade de “reconhecimento” do indivíduo como portador de vontade. Ou seja, o modo de exploração que se fez dominante no capitalismo, por intermédio da circulação de mercadorias e da livre disposição do trabalhador sobre sua força de trabalho, bem como pelo total direito do capitalista sobre os bens adquiridos com a apropriação da mais-valia, exigiu a eliminação do emprego da violência direta no processo de produção e da dependência pessoal que caracterizou o modo de produção feudal, abrindo caminho para a chamada liberdade formal e para a igualdade civil.

Um sistema amparado em tais condições de produção vai exigir igualmente estruturas maiores, que garantam, perante supostas decisões coletivas, a igualdade de todos sob o ponto de vista da auto-responsabilização, levando as pessoas à individualidade no sentido de poderem decidir sobre sua vida e assumir os próprios atos. A sustentabilidade desse sistema está no seu sucesso em reverter para o próprio sujeito qualquer tipo de sorte que sobre ele se abata. O Estado que funcione no sentido de mediar essa situação pretende alçar todos os indivíduos à condição de cidadãos.

O Estado moderno burguês, então, deriva sua forma do que está posto como fundamento do processo de produção capitalista e, sendo assim, terá como função específica criar as condições para que o capital se reproduza, intervindo nas condições materiais e nas relações sociais que criem as condições ótimas para manutenção do sistema.

Por isso, mesmo tomando como base pressupostos weberianos, Hirsch (1990, p. 150) é feliz na definição da forma do Estado burguês que se compõe de

[...] obstáculos formais que impedem os portadores do poder estatal de “dispor” sobre os meios de produção; a alimentação do aparelho estatal a partir dos descontos na renda (“Estado de Impostos”); a fragmentação das esferas do direito “privado” e “público”; o surgimento do funcionário profissional, do político profissional e, deste modo, da não-identidade formal da posição administrativa e da presença da classe; finalmente, o desenvolvimento do sistema representativo parlamentar como esfera mediadora entre o aparelho estatal – aparelho da força – e a sociedade civil.

O autor destaca, ainda, que essa particularização do Estado é necessária, porém insuficiente. Ou seja, a forma assumida pelo Estado, bem como suas funções, nunca serão o bastante para resolver definitivamente os problemas gerados no mundo da produção. “Disso resulta, entre outras coisas, a inconsistência, a imperfeição e a insuficiência das ações do Estado, mas também a relativa contingência do processo político, que não pode ser deduzido das determinações gerais da situação do capital” (HIRSCH, 1990, p. 151). Daí ser a esfera política relativamente autônoma em relação à esfera econômica, sem, no entanto, deixar de formar uma única realidade, o que é bem diferente de pensar o Estado como uma burocracia que se tornou uma classe autônoma, cujos administradores têm a capacidade institucional para escolher seus próprios objetivos e para realizá-los, como sugeriu Przeworski (1990).

Embora seja classificado como derivacionista (CARNOY, 2001), Hirsch (1990) contribui de forma significativa para esclarecer a relação entre o Estado e o processo de produção, não obstante sua pouca atenção às estruturas políticas, suas descobertas do Estado no movimento próprio do sistema de capital, considerando que o princípio metodológico do estudo marxiano da determinação, em última instância, da superestrutura pela base não deixa de ser um importante passo inicial.

Essas constatações iniciais se revelam de fundamental importância para o estudo da burocracia como aparelho de Estado e como personificação, pois conceber a causalidade das formas estatais no modo de apropriação da natureza (a partir do processo de produção da vida material), sem negligenciar a presença ativa da ação humana permite, de um lado, diluir a ilusão de se controlar inteiramente o capital através da política e, de outro, evitar o imobilismo de uma total determinação das estruturas políticas pelo econômico.

Poulantzas (1990) compreende a existência do Estado em duas partes distintas mas ao mesmo tempo inseparáveis: “O aparelho de Estado, essa coisa de especial e por conseqüência temível, não se esgota no poder do Estado. Mas a dominação política está ela própria inscrita na materialidade institucional do Estado” (POULANTZAS, 1990, p. 17). Por isso, não se pode pensar numa relação mecânica entre o desenvolvimento capitalista e as mudanças no campo burocrático. Deve-se, antes, considerar que, se por um lado a burocracia se constitui como instrumento de

sustentação para as mazelas do sistema de capital, por outro a necessidade de manter seus privilégios faz com que a manutenção do Estado e do próprio processo de acumulação seja uma necessidade.

A seguir, buscou-se reunir um conjunto de notas no sentido de aprofundar a noção de burocracia estatal no campo teórico marxista. Para a realização dessa tarefa, a teoria do Estado desenvolvida por Farias (2001), que define a natureza e o papel do Estado capitalista contemporâneo é tomada como um importante ponto de partida. Pois, se “É no contexto de uma formação econômica e social dada que se apreende o conjunto dos aspectos do Estado como ser social e histórico”(IDEM, p. 26), a burocracia, sendo o resultado da formalidade do Estado como estrutura de poder só será adequadamente aprendida neste mesmo contexto.

Neste sentido, procura-se explicitar a natureza e o papel da burocracia na forma do Estado capitalista atual, o que será feito a partir de duas considerações fundamentais: primeiro, o Estado, assim como sua burocracia, se desenvolve historicamente em íntima relação com o processo de produção; e, segundo, essa mesma burocracia se apresenta na forma de estrutura administrativa (aparelho de Estado) e na forma subjetiva (personificações). No entanto, deve-se considerar, é claro, que essa separação só se torna possível como exercício de abstração, dado que aspectos objetivos e subjetivos não se separam na realidade.

Assim, devemos alertar, que, em decorrência do procedimento didático adotado nesta exposição, colocando de um lado aspectos objetivos da burocracia e, de outro, aspectos subjetivos, certamente nos depararemos com manifestações que caracterizam o fenômeno burocrático estendendo-se aos dois campos (objetivo e subjetivo) de uma só vez, assim como identificaremos outros com predominância objetiva e vice-versa.

1.2.1 A objetividade da burocracia estatal

Na estrutura do processo de produção capitalista, no qual tem origem e se torna necessária a existência do Estado, tal com o conhecemos no mundo capitalista, também deve ser verificada a causa do surgimento deste como aparelho burocrático administrativo. Isso porque, dada a “superação” das diversas formas de

“relação de dependência” existentes no modo de produção feudal, outra estrutura de poder deveria ser reproduzida, coerente, agora, com as condições e interesses do modo de produção dominante.

O aparato material que permanece acima da sociedade e se reproduz a si mesmo é descrito claramente por Lênin ao fazer referência a algumas estruturas do Estado, como o aparato judicial, os ministérios, as forças armadas, etc., destacando sua necessidade numa sociedade dividida em classes:

Este poder público especial é necessário porque desde a divisão em classes se tornou impossível uma organização armada da população [...] este poder público existe em cada Estado; não consiste meramente em homens armados, mas também de apêndices materiais, prisões e instituições de coação de toda ordem das quais a sociedade gentílica (de clã) nada conheceu (LÊNINE, 1980 p. 227).

Essa forma de manifestação do Estado como aparelho burocrático administrativo não é estática e definitiva. Os conflitos surgidos no acirramento das lutas de classes tanto impelirão às mudanças como aperfeiçoarão suas formas de intervenção e repressão dos trabalhadores. É isso que Marx observa ao fazer uma análise conjuntural da França em meados do século XIX:

Finalmente, em sua luta contra a revolução, a república parlamentar viu-se forçada a consolidar, juntamente com as medidas repressivas, os recursos e a centralização do poder governamental. Todas as revoluções aperfeiçoaram essa máquina, ao invés de destruí-la. Os partidos que disputavam o poder encaravam a posse dessa imensa estrutura do Estado como o principal espólio do vencedor. Mas, sob a monarquia absoluta, durante a primeira Revolução, sob Napoleão, a burocracia era apenas o meio de preparar o domínio de classe da burguesia. Sob a Restauração, sob Luís Filipe, sob a república parlamentar, era o instrumento da classe dominante, por muito que lutasse por estabelecer seu próprio domínio (MARX, 1997, p. 126).

Marx vê a consolidação do aparelho burocrático do Estado sendo fortalecido justamente no confronto da república parlamentar com a revolução. É ali que a burguesia é levada a aperfeiçoar a máquina estatal, centralizando recursos e o poder governamental. Num primeiro momento, a burocracia era apenas o meio para preparar o domínio da classe burguesa, mas no momento seguinte era um instrumento da classe dominante. A luta da burocracia para estabelecer seu próprio domínio se inscreve na mesma luta da classe dominante, sendo, portanto, instrumento desta.

No entanto, faz-se necessário observar que a relação do indivíduo com as formas da chamada “coletividade” assume características especiais no modo de

produção capitalista. Assim como o resultado do trabalho aparece ao indivíduo como coisa, algo que lhe é exterior, o Estado também, como construção coletiva que não se impõe ao indivíduo como natural (esse era o caso das sociedades feudais, de castas ou outro tipo de “Estado” amparado em pressupostos religiosos) nem aparece como construção consciente, vai ganhar independência, impondo-se ao sujeito como algo exterior.

Engels (1981) em *A origem da família, da sociedade privada e do Estado*, observa que o Estado não é algo posto de fora nem “a realidade da idéia moral” como era pregada por Hegel, mas resultado das próprias condições em que a sociedade se encontra num determinado momento do desenvolvimento de suas forças produtivas, fruto dos interesses totalmente opostos que dividem as classes e as põem em contradições irreconciliáveis.

No entanto, a fim de que esse antagonismo, essas classes com interesses econômicos conflitantes não se consumam e não afundem a sociedade numa luta infrutífera, um poder, aparentemente acima da sociedade, tem-se tornado necessário para moderar o conflito e mantê-lo dentro dos limites da “ordem”. Esse poder, surgido da sociedade, mas colocado acima dela e cada vez mais alienado dela, é o Estado (ENGELS, 1981, p. 195-96).

Na análise de Engels, fica evidente que a gênese do Estado estaria exatamente no antagonismo gerado pelas lutas de classe decorrentes de interesses econômicos divergentes. No entanto, mesmo tendo colocado corretamente a relação intrínseca entre as lutas de classes e a origem do Estado, a crítica de Poulantzas (1985) a Engels é que a análise deste é tributária de uma causalidade linear, em que busca demonstrar o aparecimento da divisão em classes nas relações de produção, como algo que vem necessariamente primeiro. O Estado, nesse caso, seria resultado dessas relações, uma compreensão que deve ter contribuído, segundo o autor, para grande parte do mal-entendido que levou a posições deterministas que culminaram no chamado economicismo:

Diria esquematicamente que Engels, tributário da problemática historicista da causalidade linear, tentou fundamentar o primado da divisão em classes e suas lutas no Estado, calcando o problema justamente na gênese do Estado, cedendo desse modo ao mito das origens (POULANTZAS, 1985, p. 48).

No entanto, é justamente nas relações de produção e na divisão social do trabalho que se deve buscar a materialidade institucional do Estado. Na sua forma capitalista, aparelhos como o exército, a justiça, a administração, a política, etc.

apresentam sempre a necessidade de se firmarem como estruturas separadas das relações de produção. Para Poulantzas (1985), essa separação relativa do Estado e da economia vem da idéia de que a chamada “sociedade civil” seria o palco das necessidades e das trocas entre os indivíduos.

Embora não dê ênfase ao papel do Estado como repressor e construtor da legitimação, J. Hirsch (1990) avança na discussão do papel mediador reativo que se revela no contexto das lutas de classe, no sentido de gerenciar a economia. Ou seja, o Estado não só tem o papel de intervir na criação das condições sociais “harmoniosas” que favorecem o processo de exploração do capital sobre o trabalho, mas também intervém diretamente no funcionamento dos próprios processos de produção, garantindo as condições gerais para a reprodução do sistema:

[...] a garantia das condições gerais do processo capitalista de produção significa duas coisas: criação das condições materiais da produção [...] e intervenção no processo de reprodução do capital onde esse for “estorvado”, seja através dos abusos dos capitalistas singulares ou dos trabalhadores [...] Ambas as coisas pressupõem um aparelho independente com relação ao processo de reprodução e aos seus agentes, dotado de meios específicos de organização, principalmente a possibilidade de empregar a força física (HIRSCH, 1990 p. 150).

A existência e a forma assumida por esse aparelho “independente” terão uma relação direta com o papel fundamental de garantir as condições capitalistas de produção. Nesse sentido, a dinâmica que define a forma e as funções do Estado tem como determinante principal aquilo que na perspectiva marxista é conhecido como “lei da queda tendencial da taxa de lucro”.

Essa lei, segundo Hirsch, garante que o processo de produção capitalista estará se envolvendo em crises constantes e tenderá ao colapso. Baseado em Marx, o autor afirma que tanto as influências que geram a queda da taxa de lucro quanto as alternativas que buscam sua superação provêm do conflito entre o capital e o trabalho.

Estaria aí, então, a principal explicação para as sucessivas crises enfrentadas pelo sistema de capital: “A crise surge no momento em que a queda da taxa de lucro do processo de acumulação atinge um ponto no qual a massa relativa da mais valia produzida é insuficiente para continuar mantendo o ímpeto atingido pela acumulação”. Ou, de outro modo, essa crise surge “[...] no momento em que a mais-valia gerada não pode mais ser capitaneada de modo rentável” (HIRSCH, 1990, p. 152).

E prossegue o autor:

Com isso, uma massa de mais valia demasiadamente pequena em relação ao nível atingido pela acumulação leva à superprodução de uma massa monstruosa de mercadorias, revelando deste modo a desproporção que existe entre o desenvolvimento das forças produtivas e a base estrita do modo capitalista de produção. No colapso do processo de acumulação, que resulta daí, torna-se finalmente manifesto que “o próprio capital... é a verdadeira barreira da produção capitalista” (HIRSCH, 1990 p. 152-3).

Os elementos que vão influenciar a taxa de lucro e, conseqüentemente, impor-lhe limites, como um complexo social de produção, serão diferenciados em cada conjuntura e exigirão uma reorganização permanente. Para Hirsch (1990), essa reorganização da produção leva a mudanças tanto no próprio capital quanto em suas bases de expansão e sustentação:

[...] os limites da expansão do capital são estabelecidos em cada conjuntura epocal através de um complexo de relações sociais gerais. Integram esse complexo o volume do capital já acumulado, o nível tecnológico atingido, a extensão da esfera regional da produção e do mercado, a disponibilidade da força de trabalho e as relações de forças das classes, das formas de dominação política, etc., que determinam o grau possível, relativo ou absoluto, da exploração (HIRSCH, 1990 p. 153-4).

Então, o Estado deve ser analisado no campo das movimentações do próprio processo de produção, no sentido de impor as contratendências à queda dos lucros. Ou seja, a análise do Estado vai estar relacionada às transformações na base econômica e às reações de classe e das lutas de classe, bem como ao resultado disso para a manutenção da dominação política burguesa. Isso porque as investidas para contornar as crises causadas pela queda da taxa de lucro não podem ser esperadas do movimento livre dos próprios mercados, não vai ser uma realidade que se recupere por mecanismos ou leis naturais. Suas manifestações se apresentam através das lutas de classe desencadeadas pelos próprios capitalistas, levando à necessidade de rearranjos na forma e no funcionamento das estruturas materiais do Estado: “A concreção histórica da determinação formal e funcional do Estado burguês tem de ser determinada essencialmente a partir desse contexto de crise e a partir dos movimentos políticos dele resultantes” (HIRSCH, 1990, p. 154).

O sentido da imagem empregada por Poulantzas (1985), tomando o Estado a partir de uma “ossatura material própria”, que vai além de uma dominação política, parece-nos adequada para uma análise mais completa de suas particularidades, de forma que seus espaços de atividades administrativas e sua burocratização se revelam campos férteis na exposição do seu verdadeiro sentido.

Poulantzas (1985) constata que essa materialidade institucional do Estado está fundada particularmente na separação relativa entre o Estado e as relações de produção, ou seja, os aparelhos de Estado (política, administração, exército, justiça, etc.) vão sustentar sua existência no âmbito do modo capitalista de produção, no princípio da apartação entre Estado e economia, separação essa que, na verdade, é o princípio organizador dos aparelhos.

Para esse autor, “derivar” as instituições próprias do Estado capitalista das “categorias econômicas” da acumulação do capital, como fez Hirsch, é insuficiente para explicar a institucionalidade material do Estado. Para Poulantzas (1985), essas funções econômicas “[...] não são principais e não permitem explicar, de maneira exaustiva, as instituições políticas” (p. 59). Elas não conseguem responder a seguinte questão: “[...] porque são elas preenchidas precisamente por esse Estado muito particular que é o Estado representativo nacional-popular, moderno, e não por outro?” (p. 59). Para se realizar no sentido de cumprir aquela função econômica, o Estado poderia se apresentar sob a forma de monarquia absoluta, por exemplo. Porém, não é isso que ocorre: ele se apresenta na forma específica de Estado capitalista – Estado representativo moderno.

Como lembra o autor, da mesma forma como não se deve tentar explicar a materialidade do Estado pela sua função política (dominação política que se faz necessária para instauração do poder burguês), também não se pode explicar pela função econômica ou pela simples conjunção das duas: “Mais exatamente, essas funções econômicas são articuladas e baseadas nas relações de produção e em sua especificidade capitalista” (POULANTZAS, 1985, p. 59). Estas sim, constituiriam a materialidade institucional do Estado, cujo fundamento é a sua separação relativa da economia.

O deslocamento das lutas de classe da arena econômica para a política (necessidade premente do modo de produção capitalista) é um objetivo que se alcança na constituição do Estado como materialidade institucional, como ente que busca uma cisão entre o político e o econômico. Na explicação de Poulantzas (1985), a divisão do trabalho em manual e intelectual, a individualização, o direito e a nação são exigências da reorganização das relações de produção no modo

capitalista que levam à criação e ao funcionamento do Estado burguês na sua materialidade institucional.

A *divisão entre trabalho intelectual e manual* nos remete à própria divisão social do trabalho, assumindo suas particularidades nas várias fases do capitalismo e se realizando nas condições do Estado moderno. Sua especificidade no capitalismo, segundo Poulantzas (1985), foi mostrada por Marx quando viu aí a espoliação completa do trabalhador direto em relação a seus meios de produção. Essa situação ocorre na separação entre os elementos intelectuais e o trabalho realizado pelo trabalhador direto; na separação entre a ciência e o trabalho manual, mesmo sendo a ciência, sob o capitalismo, uma força produtiva direta; na utilização da “ciência-saber” como ideologia dominante, “[...] no sentido de uma legitimação ideológica do poder instituído na modalidade técnica científica, ou seja, a legitimação de um poder como decorrente de uma prática científica racional” (POULANTZAS, 1985, p. 62). E, por fim, a espoliação se concretiza em decorrência da relação orgânica entre saber e poder, que seria definitivamente estabelecida sob o sistema capitalista de produção.

A *individualização* faz parte de uma reorganização fundada na sustentabilidade do Estado pela crença no indivíduo como sujeito de vontade, pessoa jurídico-política dotada de liberdades. “O Estado (centralizado, burocratizado, etc.) *instaura* essa atomização e *representa* (Estado representativo) a unidade do corpo (povo-nação), *fracionando-o* em mônadas formalmente equivalentes (soberania nacional, vontade popular)” (POULANTZAS, 1985, p. 70-1; grifo do autor). Assim, a individualização é um princípio fundamental que explica o motivo de a burguesia ter escolhido o Estado “democrático” moderno como expressão de seu poder de classe. A separação entre o trabalhador e os meios de produção, que é a base da extração da mais-valia no modo capitalista, criando uma situação em que o trabalhador é um apêndice da máquina, é também a base para a criação do sistema de organização formal do Estado, de sua materialidade institucional.

No caso da *lei* (do direito), o autor afirma que somente no Estado capitalista ela se estabelece como limitação às arbitrariedades do próprio Estado e também possibilita, em certo sentido, o estabelecimento de barreiras ao exercício ou

a determinadas formas de violência. “É esse ‘Estado de direito’ que foi concebido como oposto ao poder ilimitado, criando a ilusão do binômio Lei-Terror” (Idem, p. 85). De certa forma, toda constituição estatal apresenta organização jurídica. No entanto, é na concepção jurídica da filosofia política burguesa que vai se estabelecer a idéia, obviamente falsa, de que há uma oposição entre Estado e o reino legal: “É este Estado de direito, o Estado da lei por excelência, que detém, ao contrário dos Estados pré-capitalistas, o monopólio da violência e do terror supremo, o *monopólio da guerra*” (Idem, p. 86; grifo do autor).

Por fim, é pela idéia de *nação* que o Estado reunifica o indivíduo na imagem de povo-nação. Nesse caso, Poulantzas (1985) apresenta as implicações existentes entre Estado e nação. Primeiro, afirma-se que, como a de Estado, a idéia de nação não existia nas sociedades sem classe, mas deverá continuar existindo numa sociedade onde a divisão de classe for “eliminada”. Segundo, busca-se estabelecer uma dissociação entre Estado e nação, fazendo crer que, sob a proteção de um mesmo Estado, podem existir várias nações. E terceiro, há uma atração mútua, tanto do Estado no sentido de sua unificação nacional quanto daqueles que se denominam uma nação de ter seu próprio Estado.

Dado que as matrizes espaciais e temporais são dialeticamente articuladas às relações de produção e à divisão social do trabalho e, como o Estado capitalista busca monopolizar a organização do espaço e do tempo, tornando-os instrumentos de dominação e poder, a materialidade do Estado precisa se constituir como nação. Assim, “A nação moderna tende a coincidir com o Estado no sentido em que o Estado incorpora a nação, e a nação se corporifica nos aparelhos de Estado: tornam-se o sustentáculo de seu poder na sociedade, designando-lhes seus contornos. O Estado capitalista funciona como nação” (POULANTZAS, 1985, p. 113).

Para Offe (1984), numa suposta contraposição aos autores já citados (Poulantzas e Hirsch), deve ser descartada qualquer posição de “instrumentalismo” ou de “constrangimento” na compreensão do Estado capitalista. No primeiro caso, pressupõe-se um controle direto do Estado pelas classes capitalistas, por meio de “greves de investimentos” ou pela presença direta das corporações nos órgãos administrativos e legislativos do governo. No segundo, implica uma total falta de

autonomia das instituições políticas, que só apresentam ações relacionadas direta ou indiretamente com os interesses capitalistas. Para o autor, as duas proposições partem de uma possível neutralidade das ações do Estado, ou seja, suas decisões são fruto de uma motivação sempre externa e, por conseguinte, um instrumento neutro que pode ser objeto de qualquer classe.

Dado que não há um interesse padronizado da classe capitalista, o Estado capitalista deve ser tomado como uma rede historicamente acumulada de formalismos jurídicos e institucionais, que abrange e condiciona (quase) todos os processos e interações que ocorrem numa sociedade (OFFE, 1984). A ação dos grupos de interesses junto ao Estado, antes de corresponder ao conjunto dos interesses capitalistas, tende a uma desarrumação de tais interesses, gerando conflitos na sociedade capitalista. Por isso, os interesses comuns da classe capitalista são expressos de forma mais adequada nas rotinas internas do próprio aparelho de Estado. A definição do Estado como “capitalista coletivo ideal” é algo que só pode ser provado na observação da atuação do sistema de instituições políticas naquilo que o autor denomina de “seletividade de classe”, favorecendo aos interesses próprios do sistema de exploração.

Tal seletividade, para Offe (1984), ocorre na reprodução do Estado capitalista, quando toma como princípio que: primeiro, o Estado não pode ordenar ou controlar a produção; segundo, os agentes do aparelho de Estado dependem, para sua sobrevivência (e para outros fins), dos recursos provenientes do processo de acumulação; e terceiro, o Estado dispõe de condições para criar as condições ou redirecionar o processo de acumulação.

É por esse meio que o Estado capitalista “adiantado” intervém no processo de acumulação e pratica seu caráter de classe, com destaque para duas funções importantes: “alocativa” e “produtiva”. A função alocativa pressupõe que, a serviço do processo de acumulação, o Estado tem autoridade para taxar, gastar recursos arrecadados e fazer e aplicar leis. No caso da função produtiva, além de organizar a estrutura para o processo de acumulação realizado pelo setor privado, há necessidade de sua ação direta em determinados ramos complementares que não são interessantes ou lucrativos para os particulares. Com tais ações, o Estado

se propõe recuperar a acumulação, evitar ou eliminar ameaças que se interpõem ao sistema de exploração.

Ao confrontar as funções propostas para o Estado e seu aparelho administrativo, Offe (1984) vê que há um descompasso, revelando os limites na ação do Estado. Ou seja, as atividades de locação e produção precisam mais que a aplicação de regras e procedimentos a uma determinada estrutura institucional, formada por hierarquias de funcionários. Esse fato pressupõe uma discussão importante, que relaciona, de um lado, a função assumida pelo Estado no processo de acumulação do capital e, de outro, a necessidade de manter sua legitimidade. Assim, o Estado é impedido de realizar plenamente sua função junto ao processo de acumulação por conta de sua constituição burocrática, ao mesmo tempo em que há uma dificuldade ou impossibilidade de abandonar tal constituição. Isso o torna um ser que busca permanentemente conciliar a necessidade de acumulação e a legitimidade.

As análises de Hirsch, Poulantzas e Offe, no chamado debate alemão, guardando suas particularidades e suas devidas diferenças, podem ser consideradas complementares na especificação do sistema de organização formal do Estado e de sua burocracia. Não obstante as críticas a Hirsch como derivacionista, dando, portanto, ênfase às leis do movimento do capitalismo e sua determinação sobre o Estado, é preciso reconhecer que a desmistificação dos movimentos do capital, em sua estrutura geral, carrega uma forte condição explicativa das formas e funções do Estado.

É significativo o fato de que ambos tomam o aparelho administrativo do Estado na relação intrínseca com os determinantes do modo de produção, destacando suas contradições. É significativo também que ambos os autores partem da premissa de que a continuação do processo de acumulação é uma necessidade concebida pelo Estado no sentido de garantir sua própria existência.

Em síntese, fica, portanto, clara a existência do Estado, graças a sua relação dialética com o processo de produção, como materialidade institucional, o que nada mais é do que a burocracia como aparelho de Estado.

1.2.2 A subjetividade da burocracia estatal

Neste ponto, devemos considerar a burocracia como subjetividade, portanto como caracterização das perspectivas humanas que a burocracia assume, como desenvolvimento de processos relacionados à consciência, ou seja, onde se encontram ações individuais e coletivas, sujeitos alienados ou não, pessoas com seus interesses, motivações e, é claro, contradições. Isso não nos faz esquecer, no entanto, que os seres sociais se articulam entre si em situações historicamente determinadas, que a relação entre eles se dá de forma fundamentalmente contraditória e que há a “primazia” do ser sobre a consciência social, da base sobre a superestrutura, da produção sobre a circulação (LUKÁCS, 1997).

Esse princípio se contrapõe a uma concepção de homem a-histórico, cuja essência estaria ligada aos seus interesses egoístas, favorecendo a organização definitiva da relação entre os homens baseada na propriedade privada. A diferenciação entre as formas inorgânicas, biológicas e sociais, conforme fez Lukács (1997), permite-nos compreender o ser social com suas características distintas e, conseqüentemente, resgatar uma utopia concreta, em que seja possível uma verdadeira emancipação humana, capaz de superar a barbárie, fruto da exploração do homem pelo homem.

Quando nos referimos à subjetividade, vamos tratar da ação e do comportamento dos indivíduos, baseada em princípios, crenças e valores que explicam a sua relação com a realidade em que está inserido, em especial com o trabalho e com os outros. Supõe-se que a sustentação dessa ação tem como (pré) condição alguma construção intelectual que liga a capacidade reflexiva do sujeito às suas realizações, embora, como veremos mais à frente, a relação entre teoria e prática, no sistema capitalista, realize-se por um processo de alienação.

Fazer referência à ação numa abordagem marxista, atualmente, pode não ser uma tarefa simples, pois várias interpretações buscam colocar uma e outra (ação e abordagem marxista) em campos opostos, sobretudo porque se concebe que o marxismo trata das estruturas macrossociais, enquanto as teorias da ação se voltam para o indivíduo.

Com a perspectiva metodológica de Max Weber, estabeleceu-se que é no indivíduo que se pode encontrar a racionalidade das instituições sociais, dado que

as formações sociais devem ser compreendidas como a concatenação das pessoas individuais que se orientam por um sentido, ou seja, para a sociologia, o objeto a ser investigado é a conexão de sentidos das ações (WEBER, 1999).

No caso do marxismo, as correntes que tratam da valorização do sujeito e da ação política, no extremo, podem ser localizadas entre aquelas que se posicionam nas chamadas teses instrumentalistas. Em síntese, essa tese trata o Estado como um veículo para o controle político de classe, movendo-se conforme o interesse daqueles que estão no comando. Tais idéias justificariam o posicionamento social-democrático que defende o caminho democrático parlamentar rumo ao socialismo, via processo eleitoral e planejamento estatal. Essas teses são acusadas, no vasto campo de análises marxistas, de terem como característica geral o abandono da dialética⁹.

No entanto, na perspectiva que tomamos aqui, da filosofia da práxis, a ação individual ou coletiva (a valorização do sujeito e da ação política) que experimenta uma situação, uma realidade, distancia-se tanto de Weber quanto das vertentes do chamado marxismo instrumentalista, pois a explicitação da ação remete necessariamente às estruturas de um modo social de produção específico. Isso significa que, na sociedade burguesa, dadas as formas de realização da vida material para cada um dos indivíduos, a sociedade aparece como forma de satisfação de suas necessidades privadas. Trata-se do indivíduo social, historicamente situado, o qual encarna a categoria social que só pode ser definida no bojo de uma determinada relação de produção.

Em entrevista concedida a Leandro Konder¹⁰, Lukács chama a atenção dos marxistas para uma tarefa básica, que seria a elaboração de uma “ontologia marxista”. Segundo Lukács, tal ontologia deve ser capaz de “[...] determinar mais concretamente a unidade do materialismo histórico e do materialismo dialético. À

⁹ Um dos debates mais significativos, no âmbito do marxismo, sobre a relação sujeito / objeto na análise do Estado capitalista foi produzida pelo diálogo entre Poulantzas (1970 apud CARNOY, 2001) e Miliband (1970 apud CARNOY, 2001). Nesse debate, “O aspecto ‘instrumentalismo’ versus ‘estruturalismo’ do debate, que lhe deu o nome, é, na realidade, uma leitura equivocada dos seus principais pontos. [...] Ambos os teóricos criticam o rótulo mútuo de determinismo” (CARNOY, 2001, p. 139-140).

¹⁰ Entrevista publicada inicialmente no Jornal do Brasil, em 24-25 de agosto de 1996, e posteriormente em 2002, pela Boitempo Editorial.

base de uma concepção que seja historicista sem cair no relativismo e que seja sistemática sem ser infiel à história” (LUKÁCS, 1996, apud KONDER, 1996, p. 128).

Na esfera do ser social, os fatos não se repetem de forma linear, as respostas que se buscam para os problemas da realidade não são meros acasos da natureza ou uma determinação divina. Elas são sempre mediadas pela consciência, ou seja, por interpretações do passado e do presente, bem como de intencionalidades que se materializam na imagem de um devir, refletindo toda a carga de objetividade e subjetividade da qual se constitui o homem. No entanto, esse mesmo ser social que adquire uma essência particular não se constitui como ser independente das formas inorgânicas e biológicas; pelo contrário, há uma prioridade ontológica destas sobre aquelas.

Entre a ideação prévia e a ideação objetivada, como afirma Lukács (1997), ou seja, entre o sujeito e o objeto fruto da transformação das idéias em realidade, ocorre um processo de alienação (“estranhamento”, como afirma Antunes – 1999). Os objetos criados pela subjetividade objetivada ganham existência num contexto que envolve causas múltiplas e diversas. Eles ganham sentido numa estreita relação com as condições concretas de vida em que os sujeitos estão envolvidos, por isso são um “[...] movimento de totalização e de concretização que se situa no tempo e no espaço [...]” (FARIAS, 2001, p. 28).

Marx e Engels descrevem essa forma de existência do Estado quando se referem às formas de Estado em disputa, bem como outros tipos de lutas que circundam a luta real que é a luta de classe:

Daqui resulta que todas as lutas no seio do Estado, a luta entre a democracia, a aristocracia e a monarquia, a luta pelo direito de voto etc., etc., não são mais do que as formas ilusórias em que são travadas as lutas reais das diferentes classes entre si [...] e também que todas as classes que aspiram ao domínio, [...] têm primeiro que conquistar o poder político, para por sua vez representarem o seu interesse como interesse geral, coisa que no primeiro momento são obrigadas a fazer (MARX; ENGELS, 1984, p. 37-38).

Weber, por sua vez, não destaca a luta de classe como motor da burocratização na sociedade. Ele afirma que uma classe não constitui uma comunidade, pois “Tratar a ‘classe’ conceptualmente como tendo o mesmo valor de ‘comunidade’ leva a deformação” (WEBER, 1982, p. 216). O sentido de ação comunitária posto vai designar ações que traduzam interesses visados pelos participantes, por pertencerem (afetivamente ou tradicionalmente) ao mesmo grupo.

No pensamento do autor, não há relação direta entre classe e interesse coletivo, pois “A ação comunitária que cria situações de classe, porém, não é basicamente ação entre membros de classe idêntica; é uma ação entre membros de classes diferentes” (WEBER, 1982, p. 216).

Na classificação de Weber, a burocracia pode ser tomada, mais propriamente, como uma associação. Isso porque se trata de uma relação social fechada para fora e orientando-se de maneira racional referente a valores, pela crença no compromisso próprio e de maneira racional referente a fins pela expectativa da lealdade da outra parte. Ou, em outras palavras, uma associação de dominação legal que se exerce por meio de um quadro administrativo burocrático.

Weber conclui que, mesmo variando muito as razões que ocasionam a burocratização, sua existência se deve ao desdobramento interno das tarefas administrativas das organizações, dada a complexificação da vida em sociedade, bem como a sua própria vocação de dominação. Em suas palavras, “No Estado moderno, a crescente exigência à administração baseia-se na crescente complexidade da civilização e no impulso no sentido da burocratização” (WEBER, 1982, p. 247).

Então, no pressuposto de Weber, devemos procurar a explicação para a posição do funcionário no próprio significado que ele dá ao cargo e à organização, ou seja, o seu ingresso no cargo significa a aceitação das condições de conjunto postas em troca de “uma existência segura”. Além disso, “[...] o funcionário moderno pretende sempre e habitualmente desfruta de uma estima social específica, em comparação com os governados” (WEBER, 1982, p. 233). Mas, caso se tenha pouca exigência em relação às tarefas administrativas, também a estima do funcionário será limitada.

Dessa forma, o autor consegue, tomando o modo de produção capitalista com uma ordem que segue seu curso normalmente rumo à “estrita organização racional do trabalho”, transformar qualquer tentativa de questionar o sistema burocrático “da racionalidade” numa tarefa cada vez mais utópica, “[...] já que o dominado não pode abrir mão ou substituir o aparato burocrático de autoridade uma vez que ele exista” (MÉSZÁROS, 2002, p. 410).

Mészáros (2002, p. 410) questiona a posição dependente em que o trabalhador é colocado, em relação ao “empresário” e ao “chefe político”, na análise weberiana:

[...] a mistificadora personalização do alegado controle “empresarial” e “chefia política” do sistema estabelecido oblitera o fato de que – longe de ter “em suas mãos” as condições objetivas do sociometabolismo, como alega Weber – também aqueles em posição de comando são, na verdade, inseridos numa malha de determinações e indeterminações objetivas que conferem um estrito mandato às suas atividades, mesmo que sua “liberdade” seja exercida no interesse da regência do capital sobre a sociedade, em vez de estar em oposição a esta regência.

Entende-se, com isso, que a personificação da burocracia estatal não é pura e simplesmente um desejo concretizado daqueles que estão “em posição de comando”, ou mesmo da livre adesão do burocrata. As personificações burocráticas são tributárias das grandes mudanças socioeconômicas situadas no tempo e no espaço, e se sustentam por construções intelectuais que se adaptam às novas condições históricas. Elas se manifestam por discursos e práticas que se revelam por aceitação e resistências às novas formas organizativas e às novas teorias da administração.

Poulantzas (1985), no estudo sobre o pessoal do Estado, partindo da heterogeneidade das relações que se estabelecem no interior do Estado, constata que as lutas de classe se fazem presentes nesse espaço em razão do “ser-de-classe” desse mesmo pessoal. Ou seja, como na sociedade, também no âmbito do aparelho de Estado as relações se estabelecem com base nos interesses de classe, o que ocorre, no entanto, de forma inteiramente articulada aos campos de luta existentes na sociedade, pois “As lutas das massas populares regulam de maneira permanente a unidade do pessoal de Estado a serviço do poder e da fração hegemônica” (POULANTZAS, 1985, p. 178-179).

Na análise do pessoal do Estado, Poulantzas procura mostrar que o Estado é atravessado e se constitui pelas lutas de classe, haja vista a ação do funcionário (pessoal do Estado) se desenvolver em estreita relação com o aparelho de Estado (ossatura material do Estado). Além disso, a própria “*divisão interna do pessoal de Estado em amplo sentido* (diversas burocracias estatais, administrativa, judiciária, militar, policial, etc.)” (POULANTZAS, 1985, p. 177; grifo do autor), alimenta uma importante contradição de classe.

É importante destacar que o pessoal do Estado não forma um grupo social à parte ou, como sugere a teoria weberiana, acima das classes sociais. Dada a autonomia relativa do Estado e de sua burocracia, a unidade própria adquirida por esse pessoal lhes permite uma nova divisão, que não coincide necessariamente com a origem de classe do funcionário. Essa “nova” divisão terá o formato das estruturas hierárquicas estabelecidas na divisão social do trabalho, no âmbito do Estado capitalista. Como observa Poulantzas (1985, p. 177-78), “[...] incumbências ou lugar de classe burguesa para as altas esferas desse pessoal, pequena-burguesia para os escalões intermediários e subalternos dos aparelhos de Estado”.

Como temos uma “redivisão” de classe no interior do Estado amalgamando-se e destacando-se em relação às classes fundamentais, teremos presente aí, também, as contradições entre classes dominantes e classes dominadas. Assim, “A luta de classe está presente nos aparelhos de Estado, mesmo quando se expressa à distância: o pessoal de Estado está desde então, em razão do seu ser de classe, na luta de classe” (POULANTZAS, 1985, p. 178).

As lutas populares, no confronto com as estruturas materiais e políticas existentes no interior do Estado, “revestem-se” de um novo sentido, em razão da autonomia relativa deste. Os descontentamentos próprios da divisão na luta de classe são redirecionados, tomando um novo sentido no amplo universo de relações estabelecidas a partir das diversas facções ou grupos que compõem os setores e aparelhos de Estado:

Mesmo quando as posições de classe repercutem no seio do pessoal de Estado através de uma politização direta e mais nítida desse pessoal, isso é sempre encaminhado por vias particulares, em razão da maneira própria pela qual a divisão social do trabalho se reproduz no seio deste ou daquele aparelho de Estado (POULANTZAS, 1985, p. 179).

Além disso, Poulantzas constata limites na politização do pessoal de Estado advindos do seu arcabouço material. Isso porque a revolta do pessoal de Estado é, em geral, uma revolta nos moldes da ideologia dominante. Em geral, busca-se dentro do Estado uma descolonização dessas mesmas estruturas estatais, levando, necessariamente, a um retorno de suas bases de neutralidade:

Assim, mesmo os grupos do pessoal de Estado que se inclina para as massas populares não apenas não coloca em questão a reprodução da divisão social do trabalho no seio do aparelho estatal – a burocratização hierárquica – mas, além disso, geralmente não dão importância à divisão política dirigentes-dirigidos enraizada no Estado (POULANTZAS, 1985, p. 180).

Dessa forma, não é suficiente a guinada para a esquerda de apenas uma parte ou de todo o pessoal de Estado, como não basta uma substituição do funcionalismo em geral por grupos de militantes “devotados à causa”. A modificação das práticas do pessoal de Estado pressupõe a modificação do próprio Estado. “Na ausência de tal transformação, quase se pode dizer que esse novo pessoal certamente acabará colocando-se à altura de sua função e reproduzindo as práticas decorrentes da estrutura do Estado: os exemplos históricos abundam” (POULANTZAS, 1985, p. 181).

Há, obviamente, um interesse fundamental que move o pessoal de Estado. Trata-se do desejo em relação à manutenção do Estado. Esse interesse fundamental pode ser buscado tanto na adesão ou na fidelidade desse pessoal ao bloco no poder quanto pendendo para as massas populares, sempre com a clara condição de que estará assegurada a continuidade do Estado e, conseqüentemente, seu lugar na divisão social do trabalho que esse mesmo Estado personifica. É uma defesa que não se restringe às ações próprias do que se pode chamar corporativismo:

Paralelamente à considerável [...] extensão desse pessoal de Estado, os privilégios da função pública são postos em questão por uma importante parcela desse pessoal. Mas se esta situação favorece incontestavelmente sua politização para a esquerda, parece certamente apontar para sempre os limites relativos ao arcabouço material do Estado (POULANTZAS, 1985 p. 182).

Por isso, o burocratismo como sistema particular de organização dos “recursos” materiais e humanos, no caso específico do Estado burguês (SAES, 1985), deve criar as condições ideológicas necessárias à reprodução do modo de produção capitalista. Nesse sentido, tanto a imagem de acessibilidade de todas as classes ao aparelho de Estado quanto a organização das estruturas de mando sobre o critério da hierarquia por competência devem ser preservados.

Saes (1985) destaca claramente, em sua análise, o que seria a burocracia em si e o que seria o burocratismo, ou seja, enquanto a burocracia se refere à “categoria social dos funcionários, civis ou militares”, o burocratismo “é o sistema de organização que enquadra as práticas dos funcionários e determina a formação de uma tendência ideológica própria a essa categoria” (SAES, 1985, p. 43).

Nesse caso, o burocratismo tem como pressuposto fundamental não a separação entre os recursos materiais dos proprietários dos meios de produção e os

recursos materiais do Estado (tomados como propriedade particular dos funcionários) como queria Weber, mas sim a “[...] extinção da proibição do acesso, às tarefas do Estado, de membros da classe explorada” (SAES, 1985, p. 41). Segundo esse autor, eliminando-se a proibição de que os membros da classe explorada tenham acesso às tarefas do Estado, outras normas se tornam possíveis, como, por exemplo: a separação entre recursos privados e recursos do Estado; a definição de impessoalidade nas tarefas do Estado (a serem executadas por quem der prova de competência); o recrutamento de pessoal por critérios que excluem a filiação de classe, entre outros. E conclui o autor: “[...] caso o acesso dos membros da classe explorada às tarefas do Estado fosse proibido, os recursos materiais do Estado seriam, efetivamente, propriedade – particular ou coletiva – dos membros da classe exploradora” (Idem, p. 40).

Por isso, primeiro: há que haver uma abertura do aparelho de Estado a todos os agentes da produção. A burocracia de Estado, mesmo que nela predomine uma determinada classe, deverá ser sempre “policlassista”, ou seja, a burocracia deve recrutar membros em todas as classes.

Segundo, é preciso que se monte uma hierarquia que, em sua aparência, se mostre fundamentalmente em conformidade com os critérios de competência. O nepotismo é praticado em larga escala pela classe dominante no Estado capitalista; no entanto, será sempre necessária sua ocultação ou justificação no sentido de que o grau de parentesco não se revele como critério único ou principal para o acesso de alguém aos postos do aparelho de Estado.

E terceiro, os membros do aparelho de Estado burguês se julgam – ou devem se julgar – fora das representações de classe. Eles ocultam a ordem social das hierarquias reais existentes no modo de produção capitalista. Nesse sentido, a luta pela cidadania (processo participativo universal nas decisões do contexto do Estado), mesmo aparecendo como revolucionária, pode ser uma orientação burguesa.

Em síntese, tais considerações permitem observar que: em determinados momentos, o burocrata – pessoa que faz parte do corpo de funcionários da burocracia, empregado público, especialmente o das secretarias de Estado – pode tomar alguma distância da classe dominante para salvar seus próprios interesses; as

ações da burocracia não necessariamente se valem da origem de classe de seus membros; e o burocrata se sente o mais qualificado para definir e programar as políticas de Estado. Há uma necessidade de que isso aconteça para que o próprio burocrata se sinta acima dos interesses de classe. Seu papel imediato é contrabalançar as ameaças que se põem contra o Estado, por isso pode se aliar a quem se opuser a tais ameaças, quer sejam frações da classe dominante ou mesmo determinados setores da classe dominada.

Assim, a subjetividade da burocracia estatal se revela nas suas poderosas representações fabricadas na relação com as determinações econômicas, políticas e sociais dominantes em cada período histórico. E como “à burocracia [estatal] é atribuída a tarefa de concatenar as representações sistêmicas, visando ao controle social” (BRAGA, 2003, p. 176), as suas personificações guardam uma relação estreita com as personificações dos sistemas de dominação em constante mutação no âmbito das relações de produção.

É isso que permite (como veremos no capítulo seguinte) a passagem de uma burocracia apresentada como o continente da razão, centralizada, hierárquica, com regras rígidas, disciplinada e baseada na divisão do trabalho, para outra, caracterizada pela descentralização, pelo discurso da participação, com regras flexíveis e controles baseados no envolvimento e na responsabilização do burocrata. Esse último seria capaz de desenvolver uma importante dificuldade para uma clara definição do “lugar da burocracia” no conjunto de atribuições, aparentes ou não, que desenvolve.

Em conclusão, pelo que fica posto na análise que relaciona aspectos objetivos e subjetivos da burocracia no Estado capitalista, demonstrou-se seu caráter eminentemente contraditório. Como propôs Marx (1982), essa condição necessariamente contraditória do Estado está presente, primeiramente, como uma inadequação (ou insuficiência) das formas de intervenção estatal na economia, dadas as necessidades sempre mutantes dessa última. E é essa contraditoriedade que se evidencia na caracterização do Estado capitalista, na constituição de suas estruturas tanto materiais quanto humano-ideológicas, como se pode extrair dos autores aqui analisados.

Contatou-se assim, que a definição de burocracia (tal como algumas correntes teóricas buscam definir o Estado), tomando-a como algo superior e distinto das relações concretamente existentes na sociedade, como algo separado das relações de produção que definem a sociedade capitalista, não só é insuficiente para compreender este fenômeno, como se torna um instrumento ideológico e mistificador da realidade atual.

Da mesma forma, no presente capítulo, apresentou-se um caminho para a superação da neutralidade proposta por Weber na definição desse fenômeno. Demonstrou-se que a partir das diversas contribuições para a definição do Estado, já desenvolvidas por autores do campo marxista, se pode extrair uma abordagem dialética da burocracia.

Conceber a burocracia, no contexto do Estado capitalista, existindo sob duas formas que se constituem como dimensões distintas e ao mesmo tempo intimamente relacionadas – uma como questão objetiva, compreendendo a institucionalidade material do Estado ou a sua ossatura, como se referiu Poulantzas (1990), e outra como questão subjetiva – permite não só estabelecer a relação entre essas duas dimensões, mas também perceber a própria burocracia numa compreensão mais ampla, como ser social.

Como objetividade, então, a burocracia compreende as instituições que compõem o aparelho de Estado, incluindo os departamentos, as repartições, os ministérios, os poderes, os níveis e o governo, bem como as suas atribuições, as finanças, o conjunto de regulamentos, etc. que se constituem e se desenvolvem em relação com as principais necessidades de reprodução das relações de produção existentes. A burocracia, como dado objetivo, deve compreender uma realidade que escapa a uma dependência direta com a consciência das pessoas, que existe independentemente de ser experimentada pelas pessoas, aquilo que se realiza mediante processos, meios e instrumentos objetivos e dá lugar a produtos e resultados objetivos.

Na existência subjetiva da burocracia, localizam-se as personificações, a caracterização do burocrata, bem como o conjunto de manifestações ideológicas, argumentos, avaliações e afirmações. A burocracia como subjetividade também representa o campo teórico, aquilo que se pode chamar de lado “consciente” e

intencional do fenômeno: “A atividade prática implica não só a sujeição de seu lado material a seu lado ideal, como também a modificação do ideal em face das exigências do próprio real (matéria-prima, atos objetivos, instrumentos ou meios e produtos)” (VÁZQUEZ, 2007, p. 263). Nesse caso, torna-se importante observar que, das formas de representação intelectual da burocracia como ideologia (falsa consciência da realidade), fazem parte as teorias da administração, inteiramente articuladas às mutações e necessidades do modo de produção e reprodução da exploração do homem pelo homem. Reside aí uma importante explicação para as personificações que a burocracia apresenta em cada momento histórico, como veremos nos capítulos seguintes.

Em síntese, tomar a burocracia como ser social mediado e de mediações, situado num espaço de lutas e contradições, passando por diferentes moldagens quanto às suas atribuições e definições, é um esforço necessário para buscar compreender este fenômeno tal qual ele se apresenta na realidade, é também resultado da busca de um conceito operacional que toma a burocracia de forma suficientemente abrangente para compreender as manifestações concretas desse fenômeno na atualidade.

As mutações da burocracia em relação ao tempo e ao espaço serão analisadas no capítulo seguinte.

Capítulo 2

A BUROCRACIA COMO FENÔMENO HISTORICAMENTE DETERMINADO

Parece que hoje é mais fácil imaginar a deterioração total da terra e da natureza do que o colapso do capitalismo tardio; e talvez isso possa ser atribuído à debilidade de nossa imaginação (JAMESON, 1997, p. 10).

Neste segundo capítulo, busca-se conceber a burocracia como fenômeno historicamente determinado, que faz parte de uma totalidade concreta, suscetível tanto às determinações internas quanto às externas. O objetivo é evidenciar as formas assumidas pela burocracia em períodos (Estado social e Estado neoliberal) e em locais (centro e periferia do capitalismo) distintos, ressaltando suas especificidades e complementaridades.

Algumas questões importantes que esta parte do trabalho procura responder são as seguintes: a) como as características assumidas pelo aparelho burocrático se relacionam ao conjunto de determinações econômicas e políticas presentes em momentos e espaços distintos que marcaram o Estado social e o Estado neoliberal no centro e na periferia? b) que tipo de ideologia sustentou a existência e a forma de organização da burocracia durante o Estado social e o Estado neoliberal? c) Até que ponto se sustenta a perspectiva de superação das estruturas burocráticas a partir do período em que predominaram as ideologias neoliberais?

Antes, porém, de desenvolver uma análise mais específica das particularidades do Estado e da burocracia, situando-as no tempo e no espaço, faz-se necessário apresentar algumas considerações sobre os fundamentos teóricos que sustentam a compreensão da realidade aqui adotada. Ou seja, faz-se necessário considerar que a compreensão da burocracia como fenômeno histórico e dialeticamente determinado pressupõe tomá-la como formalidade institucional e como ideologia do Estado, revelando-se contingenciada no tempo e no espaço.

Isso significa dizer que, mesmo apresentando aspectos que se tornam aplicáveis ao conjunto das formas estatais no modo de produção capitalista, entre as fronteiras de todos os países haverá sempre modificações que se estabelecem a partir de convergências e confrontos com o todo:

Entretanto, os diferentes Estados dos diferentes países civilizados, em que pese a confusa diversidade de suas formas, têm em comum o fato de que todos eles repousam sobre as bases da moderna sociedade burguesa, ainda que em alguns lugares esta se ache mais desenvolvida do que em outros, no sentido capitalista. Tem também, portanto, certos caracteres essenciais comuns. Nesse sentido, pode-se falar do “Estado atual”, em oposição ao futuro, no qual sua raiz, a sociedade burguesa, ter-se-á extinguido (MARX, 1982. p. 221).

Na especificação da natureza do Estado capitalista moderno e contemporâneo, essa relação dialética que liga o todo com a parte e a parte com o todo, mediada por campos intermediários, assumindo condições semelhantes e distintas de cada pólo, é denominada por Farias (2001, p. 29) de *silogismo*:

Os termos do silogismo estatal têm por referência de base os três níveis seguintes de percepção do capitalismo: o modo de produção (no contexto de uma formação sócio-econômica capitalista), o tipo de regime de acumulação (no centro ou na periferia, sob o taylorismo ou sob o fordismo) e o processo dado de acumulação (na França, no Brasil).

A totalização que une o particular e o geral pode ser explicada quando se observa que a ação do Estado num campo do processo de produção interfere em outro, em razão do sistema metabolicamente articulado de produção e em face dos interesses nem sempre convergentes dos próprios detentores do capital. Tais fatos podem ser observados no próprio desenvolvimento histórico do capitalismo, que, ao incorporar novos aspectos, conserva algumas de suas características no todo ou em parte, bem como quando se ramifica em contextos diversos, envolvendo-se em contradições e manifestando-se sob variadas formas.

Tal discussão nos remete à teoria do desenvolvimento desigual e combinado utilizado pela primeira vez por Trotsky, na tentativa de explicar as “modificações” causadas pelo avanço do modo de produção capitalista contingenciadas pelo tempo e pelo espaço e, sobretudo para “[...] dar conta da lógica das contradições econômicas e sociais dos países do capitalismo periférico ou dominados pelo imperialismo” (LÖWY, <http://blog.revistaoutubro.com.br/edicoes-antteriores/revista-outubro-n-1/p.74>> acesso em 04/04/2008).

No geral, a tese do desenvolvimento desigual e combinado parte do princípio de que, tendo o capitalismo ascendido à condição de sistema mundial, a sua história se torna uma totalidade concreta (e contraditória) (KOSIK, 2002), isto é, a totalidade concreta é a teoria da realidade como totalidade concreta. Uma realidade concreta possui estrutura, desenvolve-se e está em processo de criação. A análise de Trotsky é elucidativa nesse sentido:

O capitalismo [...] preparou e, num certo sentido, realizou a universalidade e a permanência do desenvolvimento da humanidade. Por isso está excluída a possibilidade de uma repetição das formas de desenvolvimento de diversas nações. Forçado a se colocar a reboque dos países avançados, um país atrasado não se conforma com a ordem de sucessão [...] Os selvagens renunciam ao arco e flecha para logo tomarem os fuzis, sem percorrer a distância que separava, no passado, estas diferentes armas. [...] O desenvolvimento de uma nação historicamente atrasada conduz, necessariamente, a uma combinação original das diversidades. A órbita descrita toma, em seu conjunto, um caráter irregular, complexo e combinado (TROTSKY, 1978, p. 24).

Sob essa perspectiva de análise da realidade, refuta-se qualquer tentativa etapista de desenvolvimento ou de um evolucionismo que permita antecipar fases rigidamente determinadas na organização e estruturação do Estado sob o regime capitalista. A teoria do desenvolvimento desigual e combinado permite tomar o desenvolvimento numa visão dialética da história, em que estão compreendidos tantos os “saltos súbitos” quanto as “fusões contraditórias” (LÖWY, <http://blog.revistaoutubro.com.br/edicoes-antiores/revista-outubro-n-1/> > acesso em 04/04/2008).

A criação das grandes indústrias na Europa, por exemplo, já estava relacionada ao que acontecia na América Latina desde o período colonial. Veja-se o caso do ouro brasileiro, que serviu ao desenvolvimento da indústria inglesa, possibilitando que esta concentrasse sua energia produtiva no setor manufatureiro, enquanto importava bens de consumo de outras partes: “*Segundo as fontes britânicas, a entrada de ouro brasileiro alcançava 50 mil libras em alguns períodos. Sem esta tremenda acumulação de reservas metálicas, a Inglaterra não teria podido enfrentar, posteriormente, Napoleão*” (GALEANO, 2005 p. 79; grifo do autor).

O desenvolvimento da grande indústria, então, deve ser compreendido a partir da relação com os países dependentes. Primeiramente, fornecendo o metal (ouro) necessário para que as metrópoles pudessem dispor de meios de pagamento e suprir suas necessidades internas, negociando com outros países e, em seguida, deve-se observar igualmente o fato de essas economias (dependentes) terem criado uma importante oferta mundial de alimentos a preços cada vez mais baixos.

Constata-se que a relação das economias centrais com as periféricas (considerando-se que, na divisão internacional do trabalho, essas últimas se tornaram fornecedoras de produtos primários) levou a uma mudança nos países centrais decorrente do deslocamento da mais-valia absoluta para mais-valia relativa.

Isso ocasionou desde a desvalorização do salário para os trabalhadores do centro, que não acompanhou a margem de lucro dos patrões, até a criação de um padrão de valorização do trabalho totalmente diferenciado entre centro e periferia.

Em razão disso, percebe-se que a dependência não é um processo regressivo: o fim da dependência pressupõe o fim do próprio capitalismo. “A consequência da dependência não pode ser, portanto, nada mais do que maior dependência, e sua superação supõe necessariamente a supressão das relações de produção nela envolvidas” (MARINI, 2005, p. 141).

A seguir, propõe-se desenvolver uma análise que permita algumas aproximações no que se refere ao entrecruzamento que há na manifestação dos fenômenos burocráticos. Como formalismo do Estado, a burocracia se torna parte de um processo de totalidade suscetível às determinações tanto internas quanto externas, e sua compreensão pressupõe a análise dos elementos conjunturais sofridos pelo Estado capitalista nas suas diversas fases.

Neste sentido, busca-se fazer um recorte da forma do Estado em dois momentos. O primeiro corresponde ao Estado social, compreendendo o que se pode denominar de Estado intervencionista, abrangendo um período histórico cujo marco inicial é o fim da Segunda Guerra Mundial e cujo término data dos últimos anos da década de 1970 e início dos anos 1980. E o segundo momento equivale ao Estado neoliberal, que compreende o que se pode denominar de prevalência dos interesses do mercado e se estende do fim do Estado social em diante. A análise desses dois momentos deve levar em conta os processos de diferenciação e complementaridade entre o que podemos chamar de centro e periferia.

2.1 Burocracia e Estado social no centro e na periferia

Em face do objetivo de desenvolver uma discussão sobre o Estado social e sua burocracia, buscando diferenciar e relacionar suas particularidades no centro e na periferia considerou-se oportuno retomar aqui, inicialmente, como fundamento principal desta análise, os estudos de Ernest Mandel. Toma-se em conta que a sua compreensão do sistema de produção capitalista, do Estado e dos países periféricos

a partir da noção de *capitalismo tardio* se mostra elucidativa para a consecução de nossos objetivos.

Busca-se destacar, inicialmente, com base no estudo do autor acima mencionado, dois aspectos tomados como relevantes para subsidiar o estudo que nos propomos em relação ao Estado social. O primeiro propõe uma caracterização geral de capitalismo tardio, destacando suas bases fundamentais e as diferenciações gerais em relação ao modelo anterior. E o segundo se refere às funções estatais e suas variações no contexto das modificações socioeconômicas.

Não é objetivo do presente trabalho destacar as lacunas da obra em estudo, não que tal tarefa seja menos importante ou mesmo que não seja possível a discordância. O próprio desenrolar dos fatos no processo de crise, cada vez mais aguda, do capitalismo após a década de 1970 já nos oferece uma série de elementos que permitem retocar diversos pontos do trabalho de Mandel – tarefa, aliás, já iniciada por Paulo Singer na apresentação da publicação dessa mesma obra em língua portuguesa.

Inicialmente, cabe destacar que a fase denominada por Mandel (1982) de capitalismo tardio tem início após a Segunda Guerra Mundial, no contexto de um capitalismo que sofreu fortes revezes decorrentes de suas próprias contradições. O capitalismo tardio não seria uma fase do sistema de produção que teria superado as próprias leis do desenvolvimento capitalista, pois, mesmo com as diferenciações introduzidas no processo de acumulação, dando ao Estado um papel muito mais ativo, “A natureza da ordem social e econômica de nosso tempo permanece indubitavelmente capitalista” (MANDEL, 1982, p. 170). Isso significa que, como em todo sistema de produção baseado na propriedade privada e na acumulação, a lei do valor, tal como analisada por Marx, prevalece na fase do capitalismo tardio.

O cenário estruturado na realidade e nas necessidades do processo de produção do capitalismo tardio apresentou características diversas, que puderam ser vistas em diversos setores da realidade social. De forma geral, podemos apreender, da abordagem de Mandel, mudanças em três campos distintos: no macroeconômico, no institucional e no científico.

No campo macroeconômico, tem-se a consolidação dos grandes monopólios extrapolando a barreira das nacionalidades. O capitalismo monopolista,

tal como foi definido por Mandel, parte da conceituação de capitalismo imperialista de Lênin: “Esse conceito indica a combinação *inédita e específica* de concorrência e o monopólio que surge de um aumento qualitativo da concentração e centralização do capital” (MANDEL, 1982, p. 371; grifo do autor). Os monopólios estão buscando lucros sempre mais elevados, por isso tendem a forçar a redução dos lucros em setores não monopolizados e aumentar a taxa de mais-valia. Esse aumento não é feito, necessariamente, com a redução de salário, pois incluem aí o aumento da produtividade do trabalho e a exportação de capital para países periféricos (como será visto adiante).

Mandel (1982) relaciona o surgimento do capitalismo tardio aos esforços na busca de superar a estagnação e a queda da taxa média de lucro na aplicação do capital. Esse fato vem exigindo a mobilização de diversos recursos direta ou indiretamente relacionados aos setores produtivos. O autor em foco explica, ainda, que o surgimento do capitalismo tardio está relacionado ao aumento da taxa de mais-valia e à redução de preço de elementos importantes do capital constante, minimizando, em parte, os efeitos do aumento da composição orgânica do capital. “Isso permitiu ao ‘capital em geral’ superar o declínio ou a estagnação de longo prazo da taxa média de lucro” (MANDEL, 1982, p. 390).

No campo institucional, Mandel (1982) destaca como característica fundamental do capitalismo tardio a ampliação das atividades estatais junto à sociedade, sobretudo dando garantias aos investimentos privados, que exigiam volumes cada vez maiores de recursos e, conseqüentemente, tornavam-se mais arriscados: “A intervenção do Estado na economia do capitalismo tardio pode ser sintetizada em três rubricas: estimulação, inflação e subvenção” (MANDEL, 1982, p. 385). Em outras palavras, a ação estatal deveria garantir a manutenção do crescimento constante dos lucros para os investimentos privados, por isso vai intervir diretamente na economia, “[...] através do número cada vez maior dos contratos governamentais, especialmente na área militar, e em seguida através da subscrição de ações de empresas tecnologicamente avançadas” (MANDEL, 1982, p. 161).

A participação dos partidos de massa representando as classes trabalhadoras no espaço de disputa dos próprios capitalistas está entre os fatores

contraditórios que perpassam o capitalismo tardio. Inicialmente (no imperialismo clássico), isso significou uma vantagem para a classe burguesa, já que a crise econômica e social não era uma ameaça para a classe dominante e a participação (em pequena escala) dos trabalhadores reforçava a democracia burguesa como ferramenta ideológica.

No entanto, dado o acirramento da crise e a entrada em maior número de deputados social-democratas e comunistas nos parlamentos, esses órgãos legislativos “[...] perdiam cada vez mais sua função de árbitro de interesses conflitantes no interior das classes burguesas” (MANDEL, 1982, p. 338). A tarefa de mediação dos interesses burgueses foi transferida para os escalões superiores da administração do Estado, resultando, em diversos países, no surgimento de Estados militares e regimes ditatoriais. Isso significou, concretamente, uma amplificação significativa da burocracia estatal, junto com uma apreciação positiva de sua existência.

Diante das novas funções assumidas pelos escalões superiores do Estado na mediação dos interesses burgueses, bem como da ampliação de suas funções de planejamento e assistência, a burocracia se apresenta como o espaço da razão, como paradigma de sustentabilidade para as formas capitalistas que agora são pensadas e administradas.

No campo das ciências, Mandel destaca a pesquisa e a tecnologia como fatores intimamente ligados à crise do capitalismo e de certa forma determinados pelas mudanças ocorridas no campo econômico. A crise decorrente da tendência permanente da queda da taxa de lucro e a correspondente busca por superlucros levam o capitalismo tardio a contínuas inovações tecnológicas. Assim, o que é solução num momento inicial se transforma em causa de aprofundamento das crises no momento seguinte, pois

A redução do tempo de rotação do capital fixo está intimamente relacionada à aceleração da inovação tecnológica, da qual inúmeras vezes é somente a expressão de valor. A aceleração da inovação tecnológica determina a aceleração da obsolescência da máquina, a qual por sua vez obrigaria a substituição em ritmo mais acelerado do capital fixo em uso, e conseqüentemente reduz o tempo de rotação do capital fixo (MANDEL, 1982, p. 175).

Outro elemento no campo das ciências é a pesquisa, que, junto com a tecnologia, ganha lugar de destaque nas relações de produção do capitalismo tardio.

Seu rápido desenvolvimento gerou uma significativa demanda por força de trabalho intelectual com alta qualificação. No entanto, na perspectiva do capitalismo tardio, “Como qualquer outro negócio, também a ‘pesquisa’ tem um único objetivo [...]: maximizar o lucro para a empresa” (MANDEL, 1982, p. 177). A exigência de trabalhadores com alta qualificação, no entanto, não significa capacidade emancipatória ou força construtora de um coletivo de trabalhadores com potencial para contestar o sistema do capital. Como observa Mandel,

Uma vez que essa introdução do trabalho intelectual no processo de produção corresponde às necessidades imediatas da tecnologia do capitalismo tardio, a educação dos trabalhadores intelectuais deve analogamente subordinar-se de maneira estrita a essa necessidade (MANDEL, 1982, p. 177).

Assim, a formação do trabalhador se torna um investimento necessário para o aumento da produção e um diferencial na concorrência estabelecida entre os capitais. Além disso, tornou-se um instrumento poderoso nas mãos dos detentores do capital, no sentido de reduzir os salários e a mão-de-obra não qualificada, criando também um grande exército de reserva.

Com base nesses três espaços de mudanças (economia, Estado e tecnologia) que podem ser deduzidos do trabalho de Mandel, fica claro que a sua perspectiva de capitalismo tardio não propõe uma separação entre países do centro e da periferia no sentido de considerar a chegada do capitalismo com atraso para esses últimos. É importante perceber que, para Mandel, como para Marx, o capitalismo se impõe aos diversos países como uma totalidade, transformando-se num sistema dominante.

A noção de tardio, no entanto, é nada mais que o resultado das suas próprias contradições, ou seja, se em sua fase anterior o capital apresentava uma capacidade significativa para se reproduzir, encontrando formas relativamente autônomas de resolver seus conflitos, na fase caracterizada por Mandel (capitalismo tardio) isso não é mais possível. Para atender a busca de lucros cada vez mais elevados para os capitais monopolistas, mobilizam-se diversos recursos que não estão relacionados diretamente ao setor produtivo, caso em que o Estado ganha nova forma e novas funções.

O Estado e sua função no contexto do capitalismo tardio

No capitalismo tardio, a ação do Estado ganha centralidade, sobretudo no que se refere à criação das condições gerais de produção. Segundo Mandel (1982), no âmbito do marxismo, a função repressora do Estado, que busca coibir qualquer ameaça à dominação de classe, e a função integradora, que visa à construção do consenso sobre a ideologia dominante, já foram suficientemente estudadas. Para o primeiro caso, o autor cita o marxismo clássico e, para o segundo, destaca Lukács, Gramsci e Poulantzas. No entanto, a função de “providenciar as condições gerais de produção”, para Mandel, estaria muito menos desenvolvida.

Faz-se necessário, ainda, destacar que Mandel (1982) admite a existência do Estado em sociedades pré-capitalistas, afirmando, no entanto, que suas formas específicas desempenhavam funções bem diferentes das que podem ser observadas sob o sistema de produção de mercadorias. Para esse autor, o Estado só se torna “[...] mais explicitamente um instrumento da acumulação progressiva de capital e o parceiro do modo de produção capitalista”, depois que “[...] a acumulação primitiva da usura e do capital mercantil alcançou certo grau de maturidade [...]” (MANDEL, 1982, p. 335). E nessa mesma linha de raciocínio, visando diferenciar seu pensamento sobre o Estado de uma derivação demasiadamente direta da produção de mercadorias, afirma que “É incorreto, portanto, tentar deduzir o caráter e a função do Estado diretamente da natureza da produção e circulação de mercadorias” (MANDEL, 1982, p. 335).

Em linhas gerais, mesmo correndo o risco de simplificação demasiada do pensamento do autor sobre o Estado, vamos procurar sintetizar seu entendimento sobre o Estado no capitalismo tardio em quatro pontos que nos parecem centrais. Primeiro, a relação entre a crise do processo de produção capitalista e a conseqüente intervenção estatal; segundo, a dominação burguesa do Estado, que se reproduz sob novas perspectivas no capitalismo tardio; terceiro, as contradições inerentes ao processo de intervenção estatal; e quarto, as indicações para o futuro do Estado.

a) Crise e intervenção

Mandel explica que a redução do tempo de rotação do capital fixo, a aceleração das inovações tecnológicas e, sobretudo, o aumento dos custos para

novos projetos de acumulação levaram a uma indispensável parceria do setor privado com o Estado para socialização dos riscos apresentados pelos novos investimentos. O Estado passa a ser o grande responsável pela criação da infraestrutura necessária à ampliação dos lucros do capital. Trata-se de uma ação de causa e conseqüência, em que, “Quanto mais aguda se torna essa crise estrutural do capitalismo monopolista e particularmente em fase tardia, tanto maior a escala em que se desenvolve a atividade subvencionista do Estado” (MANDEL, 1982, p. 387).

Essa ampliação do aparato estatal – deixa claro o autor – não representa a força, mas a fraqueza (econômica e política) da burguesia local. “Quanto maior a intervenção do Estado no sistema econômico capitalista, tanto mais claro torna-se o fato de que esse sistema sofre de uma doença incurável” (MANDEL, 1982, p. 341). A saúde de um sistema de produção capitalista, observa Mandel, significa uma expansão contínua do capital, de forma totalmente livre, possibilitando a ampliação constante dos lucros.

No ideal burguês, portanto, para não se tornarem incômodas ao processo de acumulação, as ações estatais deveriam se limitar basicamente às atividades de segurança, de forma que os recursos necessários para que o Estado cumpra sua função devem ser constantemente questionados para não se excederem.

No capitalismo tardio, no entanto, dada a necessária intervenção estatal nos processos econômicos, tende-se

[...] à incorporação, pelo Estado, de um número sempre maior de setores produtivos às “condições gerais de produção” que financia. Sem essa socialização dos custos, esses setores não seriam nem mesmo remotamente capazes de satisfazer as necessidades do processo capitalista de trabalho (MANDEL, 1982, p. 339).

Essas decisões no âmbito estatal podem afetar a concorrência ou beneficiar alguns grupos de capitais em detrimento de outros, o que torna as relações econômicas e políticas na era do capitalismo tardio muito mais complexas, ampliando as disputas de interesses no interior da máquina estatal.

Corroborando o pensamento de Mandel, faz-se necessário aqui lembrar a conjuntura vivida pelos Estados Unidos da América no final da Segunda Guerra Mundial. Naquele momento, estava plenamente instaurada a chamada Guerra Fria, dividindo o mapa mundial entre os países comunistas, de um lado, e os capitalistas,

de outro. O lado capitalista, tendo os Estados Unidos na liderança, toma consciência de que a repressão não era suficiente para o aumento contínuo da produção e do consumo nem tampouco para manter o mundo do trabalho sob controle. Era necessário manter o nível das encomendas junto ao setor produtivo e escapar da recessão. Era necessário, ainda, fortalecer os países aliados e “combater o comunismo”.

O Plano Marshall veio para cumprir tais objetivos. Tendo como mote principal a reconstrução da Europa, o Plano consistia, fundamentalmente, em dar novas atribuições ao Estado, no sentido de permitir um crescimento econômico estável, elevando os níveis de consumo interno e a sustentabilidade dos níveis salariais dos trabalhadores / consumidores. Ou seja, dava-se aí a recuperação do projeto fordista, no sentido de repassar parte da produtividade para os salários via ação estatal, consolidando aquilo que ficou conhecido nos países centrais do capitalismo como “Estado-Providência”, Estado do Bem-Estar Social ou *Welfare State*.

A tendência à ampliação da legislação social determinou, por sua vez, uma redistribuição considerável de valor socialmente criado em favor do orçamento público, que tinha de absorver uma percentagem cada vez maior dos rendimentos sociais a fim de proporcionar uma base material adequada à escala ampliada do Estado do capital monopolista (MANDEL, 1982, p. 338-339).

Tal modelo, que denominamos no âmbito deste trabalho de “Estado Social” recomendava uma ação estatal que garantisse o controle do processo de produção, intervindo, sobretudo, no setor financeiro e fiscal, nas estruturas de negociações corporativas e no planejamento econômico nacional. De tudo que se pensava, o mais significativo era que havia sido encontrada a fórmula, dentro dos parâmetros do modo capitalista de produção, para garantir a estabilidade dos lucros em perfeita harmonia com o contínuo crescimento dos padrões gerais de vida da população. “Todas as ilusões subseqüentes relativas a um ‘Estado social’ baseavam-se [...] na falsa crença em uma redistribuição crescente da renda nacional, que tiraria do capital para dar ao trabalho” (MANDEL, 1982, p. 339).

Assim, a realização de esforço permanente para impedir as crises que se abatem continuamente sobre as relações de produção no capitalismo é função do Estado no capitalismo tardio. O resultado disso foi um aumento significativo da “maquinaria de manipulação ideológica” que buscava “integrar” os trabalhadores ao

capitalismo como consumidores e como cidadãos. Esse constante crescimento do Estado refletia, é claro, as próprias dificuldades do capital em se auto-regular, mas, além disso, era fruto de uma intensa luta dos trabalhadores e de sua emancipação como classe que emergia no conflito político, resultado dos inúmeros embates com o capital (personificado no capitalista e nos altos escalões do próprio Estado).

Mandel (1982) mostra como esse processo de intervenção estatal se tornava cada vez mais uma necessidade no capitalismo tardio, exigindo sempre maior controle sobre os rendimentos sociais, de forma que nos Estados Unidos as despesas estatais subiram de 7,1% do PNB (Produto Nacional Bruto) em 1913 para 33,2% em 1970. Na Alemanha, acontece um fenômeno semelhante: o PIB (Produto Interno Bruto) sobe de 15,7% em 1913 para 42,5% em 1969. No entanto, Mandel (1982) já prevê que tal modelo de sustentação não pode ser considerado totalmente saudável, pois, se de um lado o agigantamento do Estado no capitalismo tardio é uma necessidade inevitável ao capitalismo como um todo, ele também cria sérias contradições.

O aumento do controle estatal sobre a renda nacional só é aceitável para capitais individuais até o momento em que isso não interfira na taxa de lucro e na extração da mais-valia. Sob o ponto de vista burguês, a intervenção estatal só tem sentido se permitir o aumento da mais-valia e da taxa de lucro. Caso a hipertrofia do Estado venha gerar não apenas estabilização, mas a queda dos lucros dos capitais particulares e a diminuição da mais-valia, a própria existência do Estado como distribuidor “horizontal” da renda nacional estará ameaçada¹¹.

Como já se observou anteriormente, com a passagem do capitalismo concorrencial para o capitalismo monopolista, houve também um deslocamento da arena política de disputa dos interesses burgueses do parlamento para o executivo. Com isso, ganharam maior importância no âmbito estatal os altos escalões da administração estatal. Nesse sentido, os próprios políticos, em contínuo embate no parlamento, não conseguem entender a extensão do processo de intervenção do Estado na economia e na sociedade, nem do volume e da complexidade do aparato

¹¹ Pois “Mesmo a possibilidade de uma redistribuição meramente ‘horizontal’ da renda nacional por parte do Estado depende, não obstante, de condições objetivas tais como a taxa geral de aumento de produção, o desenvolvimento da taxa de lucros, as relações de força entre classes, o espectro de funções desempenhadas pelo Estado e o grau de interferência nos interesses privados necessários à realização dessas funções” (MANDEL, 1982, p. 143).

legal, assistencial e repressivo. “O resultado disso é que o próprio ‘governo’ no sentido de ‘administração’, torna-se uma profissão que obedece às regras da divisão do trabalho” (MANDEL, 1982, p. 344).

b) Dominação burguesa

No exame das funções gerais do Estado e de suas mutações, Mandel (1982) propõe duas questões que nos remetem à análise da dominação burguesa do Estado. Na primeira, quer saber como a classe capitalista “se formula ou se transforma” em objetivos políticos que vão orientar as ações do Estado no capitalismo tardio. Na segunda, indaga sobre a tradução de poderes econômicos e dominação ideológica em controle da estrutura estatal. As respostas a essas perguntas retomam a análise da origem de classe dos dirigentes estatais e as determinações burguesas das estruturas estatais, que são, para Mandel, duas coisas distintas:

Embora não se deva identificar as origens de classe dos membros individuais do aparelho de Estado com a natureza de classe do Estado, a máquina estatal capitalista tem, não obstante, uma organização hierárquica correspondente à ordem da própria sociedade capitalista; os funcionários mais graduados, virtualmente sem exceção, são de origem burguesa ou estão integrados na burguesia (MANDEL, 1982, p. 345).

O controle de classe feito pela burguesia junto ao Estado acontece pela organização hierárquica da máquina estatal, que corresponde à própria sociedade capitalista, e pela sua estrutura global. A organização hierárquica revela uma montagem, de modo que aqueles que têm poder de decisão correspondam à classe alta por origem de classe ou por integração à burguesia via ascensão às estruturas do Estado. No entanto, de forma ainda mais sutil, própria de um ser social que não se mostra em sua totalidade, o Estado vai ser portador de uma estrutura que se relaciona com suas funções de aparelho reprodutor da ordem social:

Mas não é apenas a organização hierárquica que determina a função do Estado capitalista enquanto instrumento da dominação burguesa. É sua estrutura global que assegura ao Estado – mesmo aos mais “democráticos” – a possibilidade de desempenhar esse e apenas esse papel, porque essa estrutura é duplamente determinada pela classe burguesa. Em primeiro lugar, a promoção aos cargos executivos do aparelho estatal é filtrada por um longo processo de seleção no qual não é tanto a competência profissional que assegura o sucesso, mais sim a conformidade às normas gerais da conduta burguesa [...] (MANDEL, 1982, p. 146).

Para ilustrar o caráter seletivo da burocracia estatal, na qual aqueles que têm poder de decisão correspondem, pela origem ou pela conduta, à classe burguesa, Mandel destaca que, em 1964, de 630 mil funcionários do Estado britânico, apenas 2.500 tinham algum poder de decisão. Além disso, a maioria desses havia sido recrutada junto à classe capitalista. Destaca ainda que fenômeno semelhante acontecia na França, onde, em 1962, 80% dos estudantes que eram treinados para os altos postos do Estado, na *École Nationale d'Administration*, pertenciam à camada mais privilegiada da população.

É imprescindível para o sistema ideológico burguês a regra de não proibição às funções administrativas do Estado baseada no critério de classe, conforme se observou anteriormente com base em Poulantzas, (2004). No entanto, para alcançar os altos escalões da administração estatal, existe uma seleção envolvendo “[...] uma eliminação implacável que inculca tanto um espírito competitivo quanto uma empatia para com a ideologia dominante, [...]” de forma que “[...] é inconcebível que alguém que rejeita ou resista à ordem social vigente e às suas normas de pensamento e ação possa chegar, no decorrer comum dos acontecimentos, ao topo do aparelho do Estado burguês” (MANDEL, 1982, p. 346).

Essas constatações levam o autor a afirmar claramente que é uma ilusão pensar que o aparelho de Estado capitalista pode ser utilizado para transformações socialistas. E compara: “[...] é tão ilusório quanto supor que seria possível dissolver um exército com a ajuda de ‘generais pacifistas’” (MANDEL, 1982, p. 346). Observa ainda, que esse “enorme poder integrador” tende a realizar uma cooptação que “arrasta” os dirigentes dos partidos operários para o que se pode chamar de “[...] conformidade com o sistema, quando não ao conluio direto com o capitalismo tardio” (MANDEL, 1982, p. 347).

Em síntese, a estrutura global do Estado capitalista é duplamente determinada pela burguesia. Primeiro, o exercício de altos cargos públicos só é possível àqueles que atendem às normas gerais de conduta burguesa. Segundo, a separação dos poderes e da burocracia profissional em relação ao que é denominado povo, ou seja, no lugar de um governo do povo, tem-se um governo dos representantes do povo, o que se configura numa prevenção permanente do exercício do poder direto.

O aparelho de Estado burguês se revela como tal na qualidade de instrumento de manutenção da ordem social vigente, sem máscaras, quando acontecem movimentos pré-revolucionários. E mesmo nesses momentos a burguesia pode continuar no comando: “Pode prometer ou decretar reformas, criar uma impressão temporária de mudança fundamental, de preferência a permitir que ocorra uma verdadeira revolução social. Mas no final será obrigada a lançar mão da *ultima ratio* de força bruta” (MANDEL, 1982, p. 349).

c) *Contradições*

Um elemento que perpassa a obra de Mandel sobre o capitalismo tardio é o caráter eminentemente contraditório do modelo de produção que caracteriza essa fase. E a ação do Estado é requerida para não permitir que tais contradições precipitem o fim do próprio modelo de produção, mas leva a outras contradições: “A hipertrofia do Estado no capitalismo tardio é inevitável e necessária ao capital total, mas apesar disso cria novas contradições” (MANDEL, 1982, p. 342).

É importante observar que o necessário amparo estatal, requerido diante do acirramento da crise do capital, que tem levado ao crescimento e à maior autonomia do Estado, também geram dificuldades para o capital. Ou seja, a ampliação do aparato estatal não apresenta só solução para os problemas gerados no aprofundamento do sistema de produção capitalista, mas tem também importantes conseqüências:

a) aumenta o perigo, no capitalismo tardio, de uma intervenção educativa da classe operária na economia capitalista, razão da necessária atuação ideológica do Estado na despolitização das classes operárias;

b) aumento significativo da importância do Estado sobre os gastos sociais, onerando o capital e possibilitando a criação de direitos para os trabalhadores – o aumento dos gastos do governo pode não significar a manutenção ou ampliação das taxas de lucro;

c) dado que as decisões no âmbito do Estado podem afetar positiva ou negativamente setores do capital, a disputa pelo seu controle se torna cada vez mais acirrada entre os diversos capitalistas.

Além disso, Mandel conclui: “Em termos concretos, portanto, a intervenção estatal feita para estimular uma expansão econômica (para superar ou limitar uma crise) tem levado metodicamente à inflação” (MANDEL, 1982, p. 386).

d) Futuro do Estado

Embora a obra de Mandel não tenha características preditivas e seu valor fundamental resida no desvelamento das características do momento histórico que estudou (sobretudo dos anos 1930 a 1970), podemos constatar manifestações que revelam suas perspectivas de futuro quanto ao Estado.

Considerando que o interesse geral do capital não é representado por um capitalista individualmente e só a relativa independência do Estado pode fazer isso, o autor não chega a observar nenhuma tendência de diminuição das funções estatais. No entanto, vê a necessidade de uma atuação mais eficiente do Estado, sobretudo no que se refere ao descontentamento das classes trabalhadoras:

As lutas por aumento de salário realizadas pelos sindicatos e os direitos irrestritos de greve, as liberdades “normais” e liberdade de imprensa, de reunião e de organização, o direito a manifestações – tudo isso se torna cada vez mais intolerável ao capitalismo tardio (MANDEL, 1982, p. 350).

Observando um gráfico ascendente das lutas dos trabalhadores, com manifestações cada vez mais organizadas, greves gerais, etc., Mandel não vê um futuro de facilidades para o modelo de Estado presente no capitalismo tardio. Ele prevê como seriam sombrias as perspectivas para os trabalhadores, visto que haveria um recrudescimento das formas violentas de dominação estatal sobre os trabalhadores: “Hoje o movimento se dirige claramente a um ‘Estado forte’, impondo restrições cada vez maiores às liberdades democráticas que existiram no passado, quando as condições eram mais propícias para o movimento organizado da classe operária” (MANDEL, 1982, p. 349).

A possibilidade de usar a força organizada passou a ser uma realidade para a classe operária no capitalismo tardio, por meio de instrumentos como mobilizações, manifestações, greves e ações populares. Os trabalhadores, então, passaram a dar respostas a muitos dos seus problemas. No entanto, essas formas de exercício do poder pelos trabalhadores vão de encontro aos princípios básicos do processo de acumulação do capital, tornando ainda mais frágil a sustentabilidade desse modelo e acirrando suas contradições. É nesse sentido que as lutas dos

trabalhadores por melhores condições de vida e de trabalho, por aumento de salário, por espaços de participação e pelas suas liberdades não serão de maneira nenhuma aceitáveis no marco do sistema capitalista. “Portanto, o Estado precisa restringi-las, enfraquecê-las e aboli-las legalmente” (MANDEL, 1982, p. 350).

A seguir, analisa-se a participação ou situação dos países periféricos no contexto do capitalismo tardio.

2.1.1 Os países periféricos

A situação dos países periféricos¹² deve ser analisada em estreita conexão com o movimento do capitalismo mundial. Além disso, devemos considerar os vários elementos que se interpõem nessas relações, inclusive as movimentações internas que, em determinados períodos históricos, representam claramente a manifestação das lutas de classes aí envolvidas.

Por isso, recorreremos ainda a Mandel (1982), assim como a Ruy Mauro Marini (2005), na intenção de resgatar um ponto de vista que não apenas busca uma estreita filiação ao referencial de Marx, mas que também apresenta uma condição explicativa que ultrapassa os momentos conjunturais. Trata-se da compreensão do Brasil e dos demais países situados na periferia do capitalismo, dentro da dinâmica geral do capitalismo.

A situação dos países periféricos no capitalismo tardio é um foco importante do estudo de Mandel. A preocupação com essa temática aparece de forma mais direta quando o autor trata do *neocolonialismo e a troca desigual*, em cujo título está expressa a tese das vantagens desiguais nas relações entre centro e periferia, com contínuos ganhos para o primeiro e perdas para a última.

Mandel analisa a situação dos países periféricos no capitalismo tardio destacando: as relações entre acumulação primitiva nos países periféricos e os mercados já estabelecidos; as diferenças de taxas de lucro; as trocas desiguais e o superlucros; e, ainda, a função complementar das economias periféricas.

¹² Optou-se, aqui, pela denominação “países periféricos” para designar o conjunto de países, sobretudo os latino-americanos, que, por sua história e relação com economias ricas da Europa e depois da América do Norte, fazem parte do mundo e do “desenvolvimento” capitalista, sem terem acesso à maior parte das riquezas que produzem. Tais países, portanto, estão situados no entorno de um processo global de acumulação de riquezas, sofrendo de forma mais intensa suas mazelas e usufruindo de forma mais superficial seus resultados positivos.

Na discussão sobre acumulação primitiva e mercados já estabelecidos, é preciso considerar que, mesmo com a expansão global dos produtos da indústria capitalista moderna, o sistema de produção capitalista não foi implantado em todas as partes e nem de forma igual: “Ao contrário, no terceiro mundo, criou e consolidou uma mistura específica de relação de produção pré-capitalista e capitalista, e especialmente da indústria capitalista em grande escala” (MANDEL, 1982, p. 40).

É importante verificar que o processo de acumulação de capital dos países centrais manteve historicamente uma relação de significativas vantagens com as economias rudimentares ou atrasadas das colônias ou países periféricos. Inicialmente, essa expropriação se deu com a pilhagem dos países colonizados, usando, sobretudo, trabalho escravo ou semi-escravo. Foi basicamente esse capital acumulado que permitiu a Revolução Industrial na Europa, como já destacamos anteriormente.

Diferentemente de um processo de desenvolvimento capitalista que surgisse do crescimento das economias locais, os países periféricos vão receber uma influência significativa do capital acumulado na metrópole. Por isso, a situação da acumulação primitiva e seu auxílio para o desenvolvimento das forças produtivas assumem condições bem diversas. A acumulação primitiva nos países periféricos se manifesta numa realidade que já apresentava um mercado mundial estabelecido. É esse nascente processo de produção capitalista, rudimentar, basicamente artesanal que vai se relacionar (sempre em desvantagem), estabelecendo “trocas metabólicas”, com o modo de produção capitalista competitivo já constituído.

As relações entre capitalismo central e periférico, nas diversas fases do próprio capitalismo, estabelecem-se e mudam conforme as necessidades do processo de acumulação dos países centrais. Assim, durante o chamado imperialismo clássico, não havia interesse na mobilização de capitais produtivos das economias centrais para os países periféricos – o capital nativo era que possibilitava a ação dos monopólios, gerando os superlucros buscados nas colônias ou semicolônias:

Na era clássica do imperialismo, entretanto, passou a existir uma aliança social e política a longo prazo entre o imperialismo e as oligarquias locais, que congelou as relações pré-capitalistas no campo. Esse fato limitou de forma decisiva a extensão do “mercado interno”, e assim novamente tolheu a industrialização cumulativa do país, ou dirigiu para canais não industriais

os processos de acumulação primitiva que, apesar de tudo, se manifestam (MANDEL, 1982, p. 37).

Os superlucros buscados nas colônias decorriam da diferença na taxa de lucro entre colônia e metrópole. Quatro motivos básicos são destacados por Mandel para explicar a diferença da taxa de lucro das colônias em relação às metrópoles no período do imperialismo clássico:

1. Nas colônias, a composição orgânica do capital era menor, ou seja, não se utilizava o mesmo volume de máquinas e ferramentas que o adotado nas metrópoles, sobretudo na extração de matérias-primas e produção de gêneros alimentícios.

2. A taxa média de mais-valia era sempre maior nas colônias. O valor da força de trabalho nas colônias era proporcionalmente baixo.

3. A mercadoria força de trabalho nas colônias se manteve sempre abaixo de seu valor de reprodução, devido ao grande exército de reserva.

4. O subproduto pré-capitalista serviu de sustentáculo do modo de produção capitalista, evitando a diminuição do lucro médio do capital produtivo e o financiamento desse custo pela massa de mais-valia produzida.

No período do capitalismo tardio, não deixa de existir a modalidade dos superlucros drenando capital dos países periféricos para os países centrais. No entanto, a modalidade predominante agora passa a ser as trocas desiguais: “Troca desigual significa que as colônias e as semicolônias tendiam a trocar quantidades cada vez maiores de trabalho nativo (ou produto do trabalho) por uma quantidade constante de trabalho metropolitano (ou produto do trabalho)” (MANDEL, 1982, p. 244).

Nessa fase, dado o volume de capital acumulado nos países centrais, a extração de matérias-primas por meios avançados (dispensando as formas de trabalho escravo ou semi-escravo) já não era mais suficiente, pois havia se tornado extremamente barata, em razão da tecnologia empregada. Passou-se, então, a investir no processo de produção nos próprios países periféricos, visando à fabricação de produtos que seriam consumidos no próprio mercado local a preços de monopólios. “Não era mais a ‘artilharia leve’ de mercadorias baratas que agora bombardeava os países subdesenvolvidos, mas a ‘artilharia pesada’ do controle de reserva de capital” (MANDEL, 1982, p. 37).

Dessa forma, houve uma mudança na forma de exploração sem ferir o princípio das vantagens para os países centrais. “As proporções mudaram no período tardio do capitalismo. A troca desigual é agora uma das principais formas de exploração colonial; a produção direta de superlucros nas colônias tem papel secundário” (MANDEL, 1982, p. 245). Mandel destaca um estudo de Samir Amim (1970) que procura quantificar os valores que podem ser considerados perda para os países subdesenvolvidos como consequência das “trocas desiguais”. O estudo se refere à metade da década de 1960 e constata que esse valor (como perda dos países periféricos) pode ser estimado em aproximadamente 22 bilhões de dólares por ano.

Em síntese, a economia dos países subdesenvolvidos ou periféricos tem assumido historicamente um papel complementar, de forma a contribuir na resolução das crises do capitalismo, manifestas no insistente retorno da queda das taxas de lucro. Inicialmente, a intervenção capitalista na acumulação primitiva resolveu provisoriamente seus problemas, organizando a produção e a extração de matérias-primas (minerais e vegetais), de forma a compensar as dificuldades com a aferição progressiva dos lucros.

Num segundo momento, dada a diminuição do valor das matérias-primas pelo emprego de formas mais avançadas de extração, a fabricação de bens de consumo (ainda que com tecnologia inferior à usada nas metrópoles), nos países subdesenvolvidos, tornou-se atrativo para o grande capital, sobretudo porque tal investimento deu destino ao capital ocioso acumulado nos países centrais e contou com garantias estatais nos países periféricos.

Como se vê, há na análise de Mandel sobre os países periféricos (colônias ou semicolônias) uma clara constatação de que, diante dos movimentos internacionais do capital, o domínio dos monopólios imperialistas e a diferença entre os mercados mundiais, nessa fase do capitalismo (denominado capitalismo tardio), a repartição das riquezas tem sido feita de forma claramente desigual. Isso resulta, segundo Mandel, num claro diferencial de prosperidade entre as pessoas que vivem em países centrais e as que vivem em países periféricos (com exceções no caso das oligarquias associadas). Como consequência dessa disparidade, Mandel

observava a multiplicação contínua dos movimentos revolucionários que surgiam, buscando a libertação nos países subdesenvolvidos.

A análise de Mandel se torna, sobretudo, elucidativa, mostrando que os países periféricos tomam parte do conjunto de mudanças sofridas pelo sistema dominante de produção, sendo tributários dos resíduos e arcando com a maior parte dos efeitos colaterais produzidos. É nesse sentido que o autor constata a diferença de produtividade, rendimento e diferencial de prosperidade entre os habitantes de países centrais e periféricos crescendo continuamente, mantendo e até ampliando a miséria e a pobreza nestes últimos, bem como o potencial de insatisfação que alimenta desejos revolucionários.

A compreensão do sistema capitalista de produção como dominante, envolvendo os diversos países numa totalidade, pode ser encontrada também em Ruy Mauro Marini (2005). Para esse autor, nos países periféricos, “mais que um pré-capitalismo, o que se tem é um capitalismo *sui generis*, que só adquire sentido se o contemplamos na perspectiva do sistema em seu conjunto, tanto em nível nacional, quanto, e principalmente, em nível internacional” (MARINI, 2005, p. 38).

Marini (2005) destaca a relação entre o que ele denomina de países industriais e não industriais, lembrando que o desenvolvimento da grande indústria na Europa já está ligado ao que se fazia na América Latina (ou com a América Latina) no período colonial. Isso porque, mesmo não se tratando de uma situação de dependência àquela época, a produção de metais preciosos e outros gêneros exóticos, por meio do sistema colonial, permitiu o desenvolvimento dos meios de pagamento que estariam na base, inicialmente, do capital comercial e mais tarde na criação da grande indústria.

O autor afirma que “Não é porque foram cometidos abusos contra as nações não industriais que estas se tornaram economicamente débeis, é porque eram débeis que se abusou delas” (MARINI, 2005, p. 150). Essa sua compreensão leva o autor afirmar que a cadeia de exploração não é um processo circunstancial, de um momento histórico das relações comerciais no capitalismo. Pelo contrário, trata-se de um fato próprio do processo de acumulação, em que os mais vulneráveis serão sempre o alvo de maior exploração, de forma que o fim dessa dinâmica pressupõe o fim do próprio capitalismo: “A conseqüência da dependência não pode

ser, portanto, nada mais do que maior dependência, e sua superação supõe necessariamente a supressão das relações de produção nela envolvidas” (MARINI, 2005, p. 141).

Para Marini (2005), o processo de desenvolvimento da grande indústria seria dificultado sem a estreita relação com a economia dos países dependentes. Isso se dá, sobretudo, pelo fato de esses países terem criado uma importante oferta mundial de alimentos, deixando os países centrais numa situação favorável para desenvolverem a “[...] elevada especialização produtiva que a grande indústria tornava possível” (MARINI, 2005, p. 143).

Essa mesma porta de entrada, posta como condição única para a integração dos países pobres na economia mundial, é também a forma como as economias dependentes influenciam as economias centrais, levando a uma mudança da mais-valia absoluta para a mais-valia relativa. Como explica Marini (2005), essa é uma tendência própria do capitalismo avançado, incluindo aí a desvalorização do salário, que, além de outros meios, faz-se pelo aumento da produtividade do trabalho:

O que importa considerar aqui é que a função que cumpre a América Latina na economia capitalista mundial transcende a mera resposta aos requisitos físicos induzidos pela acumulação nos países industriais. Além de facilitar o crescimento quantitativo destes, a participação da América Latina no mercado mundial contribui para que o eixo da acumulação na economia industrial se desloque da produção de mais-valia absoluta para a mais-valia relativa, ou seja, que a acumulação passe a depender mais do aumento da capacidade produtiva do trabalho do que simplesmente da exploração do trabalhador. No entanto, o desenvolvimento da produção latino-americana, que permite a região coadjuvar com essas mudanças qualitativas nos países centrais, dar-se-á fundamentalmente com base em uma maior exploração do trabalhador (MARINI, 2005, p. 144).

Sendo a produção mundial de alimento um dos itens mais importantes para a redução do valor da força de trabalho nos países centrais e, conseqüentemente, para responder à exigência da passagem à mais-valia relativa nos países centrais, compreende-se também o crescimento desigual entre os preços de materiais industrializados e gêneros de primeira necessidade. Ou seja, enquanto os preços dos produtos industrializados se mantém estáveis ou caem lentamente, os preços dos alimentos são deteriorados pelo aumento da produção em países não industrializados. O aumento da tecnologia para os países industrializados significa diversificar e agregar valor aos produtos, para os países não industrializados o

aumento da tecnologia significa maior produção, maior oferta e, conseqüentemente, menores preços.

Por fim, faz-se necessário observar que o autor não deixa de fazer referência às contradições dessa participação dos países dependentes na economia mundial, que, por sua vez, acelera o processo global de crise em que o modo de produção capitalista cada vez mais se enreda. Contradições que vão aparecer tanto na movimentação global do capital, em razão da tendência à queda da taxa de lucro (como já foi analisada anteriormente), quanto na dinâmica interna de cada economia, pela mobilização política e institucional que buscam contrapor às contradições.

Isso nos permite passar à análise da burocracia mais propriamente dita, no contexto do Estado social, como veremos no tópico seguinte.

2.1.2 Burocracia e Estado social

No caso da burocracia, é necessário observar algumas questões que podem demarcar sua existência em países centrais e periféricos, na fase em que predominou a ideologia do chamado Estado social¹³. Ou seja, assim como a consolidação de algum tipo de Estado social pode ser vista durante um determinado período¹⁴, tanto em países centrais como periféricos, igualmente a burocracia vai assumir suas generalidades e particularidades no tempo e no espaço.

De início, faz-se necessário destacar que o próprio fato de estarmos tratando de uma situação em que o mesmo fenômeno (Estado social) se manifesta em países pobres e ricos exige uma análise mais detalhada no sentido de melhor definir essa relação. Ou seja, torna-se necessário deixar claro se o que estamos chamando de Estado social se aplica ou não às duas situações; se o que se configurou como ação estatal para sustentação do próprio capital, corrigindo suas distorções, aconteceu da mesma forma em países centrais e periféricos.

Nesse sentido, buscamos esclarecer que não tomamos aqui o termo Estado social como um conjunto específico de determinações que caracterizam um

¹³ Tomamos o termo Estado Social como equivalente ao que tem sido chamado de *Welfare State* ou *Estado de Bem-Estar Social*.

¹⁴ No caso do Brasil, Sônia Draibe (1989) considera que durante os anos de 1930 e 1970, consolidou-se um determinado tipo de *Welfare State* no Brasil.

modelo de Estado invariável, mas como um princípio de organização estatal que se tornou hegemônico num determinado momento histórico do capitalismo, tomando forma numa estreita relação com o tempo e o espaço. Portanto, podemos tomar o Estado social como uma resposta, nos diversos países, pobres e ricos, às contradições do próprio modo capitalista de produção. De certa forma o Estado social se constitui em respostas às mazelas criadas pelo mercado e às mobilizações dos trabalhadores.

Tais respostas vão variar significativamente conforme a especificidade (econômica, política ou social) de cada país. Por isso, podemos tomar o Estado social como “[...] uma particular forma de regulação social que se expressa pela transformação das relações entre o Estado e a economia, entre o Estado e a sociedade, a um dado momento do desenvolvimento econômico” (DRAIBE, 1989, p. 2).

Sendo assim, devemos chamar a atenção, de início, para diferenças básicas que perpassam as formas assumidas pelo Estado social no centro e na periferia. Nesse sentido, considera-se aqui que as limitações financeiras enfrentadas pelos países pobres na realização dos gastos sociais devem ser tomadas como determinantes fundamentais nesse processo. A título de exemplificação, torna-se importante destacar que, em 1985 (período que coincide com o fim da hegemonia da ideologia do Estado social), Brasil e Estado Unidos empregavam em gastos sociais percentuais do PIB muito semelhantes, algo em torno de 18% (18,3% para o Brasil e 18,1% para os Estados Unidos). No entanto, quando esses dados são colocados em valor *per capita*, revela-se um significativo diferencial: enquanto os 18,3% do PIB brasileiro correspondiam a US\$ 400 *per capita*, os 18,1% do PIB americano equivaliam a US\$ 2.835 *per capita* (DRAIBE, 1989).

Tais dados permitem retomar a discussão anterior, que nos remeteu à compreensão dos países periféricos situados no movimento global do processo de produção e acumulação do capital e, como consequência disso, à reprodução do desenvolvimento desigual, das transferências de riqueza e das várias formas de vantagens desiguais. Sem essa compreensão inicial, a própria análise das mutações internas do Estado e da burocracia nos países periféricos corre o risco de se perder num conjunto de noções “naturalistas”, que procuram analisar o fraco desempenho

das instituições políticas nesses países apenas pelas suas tradições ou características peculiares, como é o caso quando se atribuem todos os males do sistema de proteção social do Brasil aos seus casos de corrupção.

Para início de discussão, então, é preciso que se tenha em mente o seguinte fato concreto que muitos insistem em ignorar: “Há dois lados na divisão internacional do trabalho, um em que alguns países especializaram-se em ganhar, e outro em que se especializaram em perder” (GALEANO, 2005, p. 17). Isso se reflete, é claro, no tipo de Estado social que se torna desejável e possível em cada país. Além disso, explica os fundamentos de uma tipologia que tem sido feita para diferenciar os conteúdos particulares que cada realidade apresenta.

Contudo, concordamos com Mathias e Salama (1983) sobre o fato de que a discussão que privilegia fatos externos (relações entre as nações) ou internos (ação estatal local), na explicação do subdesenvolvimento dos países periféricos, está baseada numa falsa dicotomia, pois não basta perguntar se as causas da problemática que envolve os países pobres (economia, desenvolvimento social etc.) têm como determinantes fatores internos ou externos. As concepções endógenas ou exógenas compartilham da mesma tese sobre a economia mundial, considerando-a “[...] um agregado de espaços nacionais fechados e justapostos, como se fossem pontos colocados um ao lado do outro” (MATHIAS; SALAMA, 1983, p. 138). É preciso considerar que, antes de uma exploração de nação para nação (das nações pobres pelas ricas), há o processo de exploração instituído pelo sistema de produção capitalista que se dá na relação entre as classes.

Sendo assim, deve-se considerar que, antes de tudo, as burguesias dos países periféricos e as dos países capitalistas centrais têm interesses comuns. Como descreve Florestan Fernandes (2006, p. 343), “Elas [as burguesias] querem *manter a ordem, salvar e fortalecer o capitalismo, impedir que a dominação burguesa e o controle burguês sobre o Estado nacional se deteriore*” (grifo do autor). Além disso, esse mesmo autor chama atenção para o fato de que, à medida que se aprofundam as transformações capitalistas, as nações centrais do capitalismo hegemônico passam a necessitar cada vez mais dos “parceiros” na periferia do sistema.

Essa necessidade torna-se ainda mais aguda sob o imperialismo total, inerente ao capitalismo monopolista, já que, depois da segunda guerra

mundial, ao entrar numa era de luta pela sobrevivência contra os regimes socialistas, tais nações passaram a depender das burguesias nacionais das nações capitalistas dependentes e subdesenvolvidas para preservar ou consolidar o capitalismo na periferia. As burguesias nacionais dessas nações converteram-se, em conseqüência, em autênticas “fronteiras internas” em verdadeiras “vanguardas políticas” do *mundo capitalista* (ou seja, da dominação imperialista sob o capitalismo monopolista) (FERNANDES, 2006, p. 342).

Portanto, deve-se considerar que é a partir desse processo de exploração fundamentado nas relações de classe que são instituídas as “cadeias de dominações” descritas por Galeano (2005), nas quais há sempre uma relação de vantagens auferidas pelo capitalismo central, do qual as burguesias nacionais são associadas. Nessa cadeia, há um contínuo processo de dominação, próprio do sistema capitalista, em que os mais fortes estabelecem uma relação de exploração sobre os mais fracos e assim sucessivamente. Mesmo que essa proposição de Galeano soe como um pensamento exógeno, conforme análise de Mathias e Salama (1983), visto acima, busca-se compreendê-la aqui como foi analisado por Marini (2005), ou seja, a debilidade das nações é causa e não a conseqüência dos abusos que lhe são cometidos. Como na relação entre as pessoas, no sistema capitalista, a relação entre as nações ricas e pobres se dá dentro de um processo em que as maiores vantagens sempre cabem aos primeiros.

É nesse sentido que se pode analisar a instauração do chamado Estado social de forma diferenciada em cada realidade específica, pois, mais que um estágio de desenvolvimento do capitalismo ou “uma das marcas da ‘era douradas’ de prosperidade do pós-guerra” (ESPING-ANDERSEN, 1995, p. 73), essa configuração do Estado capitalista se inscreve como uma estruturação específica que se desenvolve em cada país, em estreita conexão com o movimento global de acumulação.

Draibe (1989 apud ASCOLI, 1984, e TITMUS, 1963) destaca como “tipos” mais gerais de *Welfare State* os seguintes padrões: *residual*, *meritocrático-particularista* e *institucional-redistributivista*. O *residual* é aquele em que a ação estatal se faz através de um corte seletivo e focalizado, buscando atender problemas localizados junto a grupos mais vulneráveis; deve ter um tempo determinado e buscar fazer com que o indivíduo resolva seus problemas por si só. O *meritocrático-particularista* concebe a entrada do Estado com uma ação necessária para corrigir algumas distorções criadas pelo mercado, cabendo ainda ao indivíduo

suprir por si só suas necessidades. Por último, o padrão *institucional-redistributivista*, no qual não se confia no mercado como elemento capaz de garantir a segurança do sistema e eliminar a pobreza, propondo-se a ação do Estado para produção e distribuição de bens e serviços a todos os cidadãos.

À parte os problemas que as tentativas de classificação sobre qualquer realidade social apresentam (a tipologia colocada acima também apresenta alguns “defeitos”, como é colocado pela própria autora acima citada), deve-se observar que, em hipótese nenhuma, o que foi chamado de padrão *institucional-redistributivista* (realização mais avançada do Estado social) se consolida como modelo dominante nos países periféricos. As próprias limitações financeiras, como já foi destacado, tornam-se obstáculos à sua realização. Nas respostas dadas às questões sociais, entre os critérios de igualdade / universalidade e meritocracia / seletividade, são as últimas que se tornam predominantes. No caso brasileiro, como afirma Draibe (1989, p. 9-10), “É o princípio do mérito, entendido basicamente como a posição ocupacional e de renda adquirida ao nível da estrutura produtiva, que constitui a base sobre a qual se ergue o sistema brasileiro de política social”.

Nesse sentido, pode-se afirmar – mesmo diante das diversas reformas apresentadas pelos países no marco da social-democracia realizada ao longo do século XX – que um padrão mais avançado do chamado Estado social só ocorreu mesmo em algumas nações centrais do capitalismo. Ou seja, um modelo de proteção social realizado de forma “plena” (se é que foi realizado de forma plena em algum lugar), no marco do capitalismo, tornou-se realidade para uma quantidade restrita de pessoas ao redor do planeta. Nos países periféricos, as chamadas reformas sociais tiveram um alcance claramente limitado.

Motivadas pela produção de excedentes, pela intervenção estatal no sentido de buscar superar a crise dos anos anteriores, bem como na necessidade de controlar a massa de trabalhadores, pode-se afirmar que as economias centrais do capitalismo tiveram avanços inéditos no campo da proteção social e trabalhista, durante as três décadas que se seguiram ao chamado pós-guerra. Esses avanços podem ser notados seja no que se refere à ação que buscou atuar sobre as mazelas produzidas pelo modelo de produção capitalista, com projetos de natureza redistributiva de caráter tributário (cobrando mais impostos dos mais ricos) ou de

transferência de renda; seja atuando (também para amenizar as desigualdades do capitalismo) através de ações preventivas no campo da educação ou no controle da renda e do patrimônio (caso do imposto de renda negativo), como no modelo norte-americano.

No caso dos países periféricos, mesmo quando se observou uma constante elevação do crescimento econômico, não se teve avanços significativos no que se refere à proteção social e trabalhista. Nesse caso, o Brasil é sintomático, pois, mesmo tendo alcançado um importante desenvolvimento industrial durante o século XX, continuou apresentando, como marcas do subdesenvolvimento, grandes diferenças regionais e setoriais, pobreza extrema e trabalho precário. Isso não significa, necessariamente, a ausência de ação estatal no campo da proteção social e trabalhista, mas a permanência dos problemas, em razão do padrão de ação desenvolvida: *seletivo* em relação à população atendida, *heterogêneo* quanto ao tipo de serviço realizado e *fragmentado* no que se refere à intervenção social do Estado (DRAIBE, 1989).

Compreende-se que os determinantes para essa condição de “atraso” social e trabalhista são encontrados tanto em fatores internos (tardio desenvolvimento industrial, precária democratização e participação dos trabalhadores nos processos políticos, entre outros) quanto na condição de dependência em relação ao capitalismo central, onde se estabelecem as trocas desiguais, como proposto por Mandel (1982) e onde as economias dependentes são coadjuvantes no desenvolvimento das economias centrais, como proposto por Marini (2005).

No que se refere aos elementos políticos que interferem nessa relação ou na consolidação de Estados sociais nos países periféricos, é preciso destacar a ocorrência de regimes populistas democráticos ou autoritários na condução desses processos. Pois, além de atender aos interesses das potências mundiais – sobretudo dos Estados Unidos – por petróleo e minério, como explicou Galeano (2005), foram os governos populistas que deram o tom das ações estatais nos países periféricos para implantação de seus padrões de *Welfare State*.

A definição de Estado populista apresentada por Otavio Ianni (1991) em *A formação do Estado Populista na América Latina*, torna-se elucidativa para

compreender a dupla determinação sofrida pelos países periféricos durante o predomínio da ideologia do Estado social. Para esse autor, “A natureza do governo populista (que é onde se exprime mais concretamente o caráter do populismo) está na busca de uma nova combinação entre as tendências do sistema social e as determinações da dependência econômica” (IANNI, 1991, p. 9). Nesse caso, o autor dá ênfase em determinações de ordem interna e externa na composição das características políticas dos países periféricos.

Ianni (1991) vê o aprofundamento do populismo na América Latina como uma realidade específica, que apresenta suas variações em cada país. No entanto, tomando o caso de forma geral, como um fenômeno que se pode observar em diversos países periféricos, o autor destaca os casos do Brasil, da Argentina e do México como os espaços em que algumas características se generalizam:

Em primeiro lugar, no México, Argentina e Brasil os movimentos de massas e os partidos políticos policlassistas culminaram em governos de cunho populista. Em segundo lugar, esses governos fizeram reformas significativas em diferentes esferas do sistema político-econômico, desde os aspectos relativos aos movimentos de capitais nacionais e estrangeiros até as próprias relações de produção. [...] Em terceiro lugar, o cardecismo, o peronismo e o varguismo adotaram políticas econômicas destinadas a impulsionar o desenvolvimento econômico, particularmente a industrialização, ou substituição de importações. [...] Em quarto lugar, a composição social [...] permite discutir uma questão teórica e prática fundamental: o problema da aliança e antagonismo de classes na construção e funcionamento da estrutura de poder. Em quinto lugar, por fim, a sucessão de Cárdenas por Ávila Camacho, bem como as deposições de Vargas e Perón, são acontecimentos que põem em evidência o significado dinâmico dos governos populistas, quanto ao desenvolvimento do capitalismo dependente (IANNI, 1991, p. 11-12).

Torna-se importante observar que o fenômeno do populismo na América Latina surge com o esgotamento do modelo político anterior, denominado “oligarquias liberais”, em razão dos novos arranjos internos e vinculações com as economias mais desenvolvidas do capitalismo: suas crises e reorganizações. “O colapso das oligarquias liberais ou autoritárias constituídas no século XIX, juntamente com as crises do imperialismo europeu e norte-americano, abrem novas possibilidades à reorganização do aparelho estatal, isto é, do Estado com a sociedade nacional” (IANNI, 1991, p. 9).

Os modelos oligárquicos aparecem na obra de Ianni como padrões superados de organização política: “Na forma latino-americana, a oligarquia combinava constituições de inspiração liberal (divisão dos três poderes, eleições,

etc.) com as práticas e os valores de tipo patrimonial polarizados em torno do cacique, patrón, gamonal, coronel ou caudilho” (IANNI, 1991, p. 68). No entanto, tais práticas não se dissolveram totalmente no período seguinte, apenas deixaram de ser dominantes, como se pode observar também em relação à composição da burocracia:

[...] Nessa estrutura de poder [oligarquia], os funcionários – a burocracia pública federal, estadual e municipal – são recrutados entre os membros do “partido” do governo, isto é, entre aqueles que são solidários política ou economicamente com os governantes. Neste nível, pela adesão, arrivismo ou infiltração, mestiços e mulatos, mais frequentemente do que índios e negros, podem ingressar nos escalões inferiores do aparelho de estado (IANNI, 1991, p. 68-69).

É claro que índios e negros não passaram a ter acesso aos escalões (mesmo inferiores) do aparelho estatal no chamado Estado populista. Ao mesmo tempo, é possível concordar com o autor quanto ao fato de que, superada a fase oligárquica como modelo dominante, outros atores passaram a ter maior acesso aos aparelhos de Estado. Sobretudo, observa-se, junto com o domínio dos industriais, uma maior participação da classe média, do proletariado, além de militares, estudantes e intelectuais.

Os movimentos populistas anteriores (europeu, asiático e norte-americano) foram, em geral, reações ao processo de industrialização que estava nascendo, uma tentativa de resguardar os modelos tradicionais de produção. No caso norte-americano, por exemplo, “[...] a ideologia desse populismo valorizava a terra, como a mais importante fonte de riqueza e bem-estar social. E protestava contra os ‘parasitas’ e os ‘ladrões’ que controlavam o comércio, as finanças e o aparelho de Estado, em prejuízo dos ‘verdadeiros produtores’” (IANNI, 1991, p. 21).

No caso do populismo encontrado nos países latino-americanos, vamos observar uma relação direta com grupos populares recém-urbanizados, em razão da monumental aglomeração que se constata ao redor dos grandes centros, em meados do século XX, sobretudo nos casos do Brasil, do México e da Argentina. Essa massa com pouca ou nenhuma forma de representação no campo da atuação política se tornou de fácil arregimentação pelos discursos populistas. Isso se tornou possível, sobretudo, pela crise vivida pelo chamado Estado oligárquico. Nesse último caso, que era mais compatível com uma realidade econômica de bases rurais, havia uma tolerância maior com as práticas trabalhistas mais próximas da escravização.

Também não se favorecia o desenvolvimento de partidos e sindicatos mais tendentes a defender os interesses de classes ou grupos sociais não representados no governo. Então, o poder era exercido sem um consentimento expreso livremente pelo povo.

Em síntese, o fenômeno político denominado por Ianni como Estado populista, que se realizou de forma mais completa no Brasil, na Argentina e no México, no que se refere ao período histórico, vai coincidir com a vigência de iniciativas no sentido de se constituir ou consolidar um determinado tipo de Estado social nesses países.

Esse é o caso especialmente do Brasil, que, se considerarmos o intervalo dos anos 1930 aos anos 1980, teremos um período de regime “democrático” entre dois períodos de governos autoritários: “Entre os anos 30 e a década de 70 constituiu-se institucionalmente, no Brasil, um determinado tipo de Welfare State, um sistema especial de proteção social” (DRAIBE, 1989, p. 8).

No Estado social, então, visto que se desenvolvia um poder político baseado na liderança identificada com um novo padrão de racionalidade técnica, a ideologia dominante propõe-se num contraponto com as idéias de participação dos diversos setores nas esferas políticas do Estado, no sentido de firmar um amplo espaço de convergência dos interesses sociais, relegando à burocracia um campo de ações restritamente técnicas. Ou seja, ideologicamente, os diversos setores da sociedade formariam um amplo espaço de convergência para orientar as ações do Estado, enquanto a burocracia limitava-se ao campo da execução.

Nesse caso, o controle da burocracia não seria dado pela sua redução, fragilização ou eliminação, mas, sobretudo, pela sua conformidade aos aspectos executivos. Na realidade, busca-se fazer uma separação (aos moldes weberianos) entre campos políticos e técnicos, ou seja, separa-se o campo de disputa política e interesses representados pelos diversos grupos que passaram a existir no campo social e as estruturas burocráticas do Estado, que seriam devidamente realinhadas e qualificadas para apresentarem as alternativas “corretas” para os problemas do país.

No entanto, em relação à organização burocrática do Welfare State no Brasil, Sônia Draibe (1989) chama atenção para as seguintes características: excesso de centralização; fragmentação institucional; gigantismo; burocratismo;

tecnocratismo; indevidas autonomizações; e custo caro da máquina – “tudo isso produzindo os sabidos efeitos funestos que rapidamente podem ser relembrados” (DRAIBE, 1989, p. 15).

Entre os “sabidos efeitos funestos” destacados pela autora, ou seja, entre as conseqüências da organização burocrática no Brasil, caracterizada de forma altamente negativa pela autora, são citados: o alto grau de ineficiência e ineficácia dos programas sociais; as superposições de competências, agências, clientela-alvo, objetivos, etc.; os desvios dos alvos dos programas, que acabam não chegando às populações realmente necessitadas; a pulverização de recursos financeiros, humanos e institucionais; a demora excessiva dos processos; o distanciamento entre formulação e aplicação dos programas; uma quase ausência de mecanismos de controle; o alto grau de descontinuidade dos programas; e, por fim, um peso muito grande dos interesses burocráticos, corporativos e particulares na definição do funcionamento do aparelho social estatal (DRAIBE, 1989).

Na tentativa de “purificar” o campo burocrático dos amplos campos de embate político, onde se confrontavam frações das classes dominantes, setores das classes dominadas e, sobretudo, classes dominantes e classes dominadas, criaram-se os chamados órgãos técnicos, formando o que ficou conhecido como “administração paralela” ou “segunda burocracia”. No entanto, como observa Almeida (2006, p. 21), “[...] a) esta ‘segunda burocracia’ era parte constitutiva do aparelho de Estado, cabendo levar em conta as determinações político-ideológicas dessa inserção; b) tratava-se de um aparelho de Estado burguês”.

A composição de um cenário ideal para o fortalecimento das instituições e do próprio Estado estava dada na formulação que continha, de um lado, o desenvolvimento técnico e, de outro, as organizações de classe, como os grupos empresariais, sindicatos, etc. Estava posta, então, a busca por organizar uma estrutura estatal que ficasse mais imune às pressões que emanavam do campo social e político e seus interesses diversos.

A discussão acerca dos processos ideológicos presentes no capitalismo tardio é um ponto que ganha destaque na obra de Mandel (1982). Ele constata que as forças de dominação nessa fase do capitalismo, como em outras, não são espontaneamente aceitas. Isso leva a uma mobilização constante no sentido de

estabelecer uma permanente “crença na organização” capaz de assegurar que cada um assuma seu papel ou mantenha seu lugar, certo de fazer parte de uma estrutura justa para todos, sem distinções.

Nesse sentido, as iniciativas de integração dos trabalhadores ao sistema capitalista, a crença na tecnologia e na racionalidade técnica, bem como o discurso da impotência das lutas dos trabalhadores, são colocadas como fatores que se complementam na perspectiva da sustentação ideológica do sistema. São estruturas alinhadas às novas demandas do processo produtivo, que agem no sentido da valorização e da conservação da ordem vigente.

As ações “integradoras” realizadas, sobretudo, pelo Estado, no sentido de envolver os trabalhadores na dinâmica do capitalismo, têm como objetivo a motivação no sentido de torná-los sujeitos otimistas e incansáveis na esperança de ter acesso aos bens disponíveis no mercado. O empenho compulsivo pelo sucesso e a “submissão mecânica à autoridade tecnológica” é a conseqüência esperada dessa ação. “Assim, o Estado desenvolve uma vasta maquinaria de manipulação ideológica para ‘integrar’ o trabalhador à sociedade capitalista tardia como consumidor, ‘parceiro social’ (e ipso-facto, sustentáculo da ordem social vigente) etc.” (MANDEL, 1982, p. 341).

A crença na tecnologia e na racionalidade técnica está na vanguarda da ação ideológica do capitalismo tardio, de certa forma um traço comum na sustentação das estruturas organizacionais dessa fase do capitalismo. Decorre dessa ideologia a crença na permanência e na inquestionabilidade do sistema. Os problemas que se antepunham ao “equilíbrio” que permite o seu bom funcionamento seriam solucionados com ações diretas e objetivas dos especialistas. Essa ideologia reforçou o ideal de neutralidade da ação burocrática, que deve ser fruto de uma organização puramente técnica.

Concretamente, essa ideologia cria uma ilusão sobre a capacidade da tecnologia. Leva a uma crença excessiva nos seus benefícios, passando uma falsa idéia de que os arranjos tecnológicos superariam as principais contradições da sociedade, sobretudo as contradições econômicas. “[...] a ideologia da ‘racionalidade tecnológica’ mistifica a realidade do capitalismo tardio ao afirmar que o sistema é

capaz de superar todas as contradições sócio-econômicas fundamentais do modo de produção capitalista” (MANDEL, 1982, p. 355).

Essa fé na racionalidade tecnológica, no entanto, esconde irracionalidades importantes, que se manifestam de forma diferenciada em cada realidade. Esse é o caso, por exemplo, dos cuidados ambientais, quando se realizam pequenos e grandes (sobretudo os grandes) empreendimentos no campo da agricultura (uso abusivo de fertilizantes e inseticidas); no campo da indústria, em seus vários ramos, cujos efeitos compreendem desde os problemas causados pela destinação de dejetos e subprodutos até as conseqüências populacionais, que, no caso dos países periféricos, impulsionaram a urbanização, por meio da formação de favelas e cortiços; entre outros. Da mesma forma, o irracionalismo não deixou de ser uma realidade igualmente presente e também de forma diferenciada (em países centrais e periféricos) no capitalismo tardio.

Mandel (1982) se refere a uma “racionalidade tecnológica” que estaria subjacente às práticas sociais, negando a importância das decisões humanas e disseminando a idéia (falsa) de se tratar de uma razão para além das relações de classe que perpassam a sociedade burguesa.

A burocracia que se faz presente no Brasil pós-1930 buscava assumir as características da “racionalidade tecnológica” descrita por Mandel. Buscava deixar, pelo menos em parte, de ser uma burocracia puramente aristocrática para incorporar em seus quadros setores da classe média. Por outro lado, não mais se limitava ao aparelho propriamente estatal, pois, além da organização burocrática que se observava nas empresas públicas e privadas (com funções mais especificamente econômicas), eram formadas também importantes burocracias sindicais. No caso desta última, faz-se necessário observar que, nos países latino-americanos não havia uma separação tão clara em relação à burocracia estatal¹⁵.

¹⁵ O caso da relação entre a burocracia estatal e a sindical na América Latina é discutido por Trotsky em *Discusión sobre América Latina* (4 de novembro 1938): “Existe una burocracia del estado y también una burocracia de los sindicatos, que según algunas opiniones, no están tan separadas en México. Es un problema que se vuelve muy agudo en estos dos terrenos. Pienso que la aplicación concreta del programa de transición en México deberá tener en cuenta estas leyes y estos contextos. Luchar por el control obrero, luchar por la democracia en el movimiento sindical. Creo que hay que lanzar una consigna de milicias obreras armadas, no sólo contra la burocracia, sino para defender las conquistas de los trabajadores contra los burócratas sindicales” (Resumen estenográfico de una discusión en Coyoacán entre Trotsky, Curtiss y los guardias americanos de Trotsky. Traducido de la

Como observou Almeida (2006 p. 27),

Tal processo incluiu, no que se refere aos trabalhadores, a destruição de suas organizações sindicais livres, que foram substituídas por uma estrutura corporativa inserida no próprio aparelho estatal e marcada pela unicidade, estatuto padrão, carta sindical, divisão dos sindicatos segundo ramos de atividade profissional, arrecadação dos recursos realizados pelo próprio Estado e proibição de uma central sindical de âmbito nacional.

Tratava-se de um momento em que a burguesia nacional (ou pelo menos parte dela) buscava um pouco mais de independência frente ao capitalismo industrial do centro e, para isso, precisava contar com o apoio do proletariado. De certa forma, verifica-se uma classe média administrativa que passa a fazer parte dos segmentos burocráticos e, mais do que nunca, era necessária a sua “despolitização” ou qualificação dentro de uma visão mais especificamente administrativa. Para criar uma nova forma de pensar e organizar a administração pública houve importantes iniciativas do governo brasileiro, como, por exemplo, a criação, em 1944, da Fundação Getúlio Vargas e, por meio desta, a Escola Brasileira de Administração Pública.

A representação do Estado como instância puramente técnica torna-se dominante no Brasil. Era um momento de redefinição da dependência para os países da periferia, o que deveria ser feito através da consolidação do nacionalismo populista, conhecido como “nacional-desenvolvimentismo”. Esse movimento tinha como objetivo principal completar a transição para o capitalismo industrial e, “no que se refere ao imperialismo, não a conquista do desenvolvimento nacional autônomo, mas a redefinição da dependência” (ALMEIDA, 2006, p. 33). O discurso que sustentava essas idéias estava baseado na “necessidade” de consolidar a nação (considerada rudimentar) e, para tanto, um Estado forte seria fundamental.

Outro fato importante a considerar é que, mesmo parecendo contraditório, o nacionalismo, revigorado na luta pelo desenvolvimento da indústria nacional e pela substituição de importações, não significava antiimperialismo. Como constata Almeida (2006, p. 49), “[...] já em 1953, Vargas, Lúcio Meira e *Última Hora* tentavam atrair as grandes empresas estrangeiras para a fabricação de automóveis no Brasil”. E mais adiante conclui: “O presidente, o ‘técnico’ e o jornal eram, cada qual a seu modo, nacionalistas. Nenhum deles era antiimperialista” (p. 49).

Além disso, é preciso igualmente notar a diversidade de nacionalismo presente dentro e fora dos aparelhos estatais, pois nem sempre o chamado nacionalismo defendia os interesses nacionais. Mesmo porque interesses nacionais podiam ir desde a defesa do monopólio estatal do petróleo, como defendia boa parte dos militares nacionalistas, até os interesses contrários à política nuclear brasileira, como o de Augusto Frederico Schmidt, que defendia o envio das reservas minerais atômicas para os Estados Unidos¹⁶ (ALMEIDA, 2006).

Como se sabe, no Brasil, a questão do petróleo e da energia teve um forte tom nacionalista, alcançando, inclusive, uma forte mobilização popular e contando, em determinado momento, com a presença de importantes líderes de partidos conservadores e anti-nacionais, como a União Democrática Nacional (UDN). No entanto, isso não era suficiente, como se vê no caso da implementação da política nuclear brasileira, que fracassou mesmo diante da mobilização e do esforço de importantes grupos militares e civis.

Acontece que, no auge da guerra fria, os Estados Unidos tinham fortes resistências a essa iniciativa para países periféricos. “O simples peso dos chefes militares foi insuficiente para assegurar a vitória de uma política que, mais do que as duas outras [petróleo e automóvel], poderia influir na distribuição estratégica do poder em escala mundial” (ALMEIDA, 2006, p. 97). Isso mostra o peso relativo da burocracia para realizar projetos em que a burguesia interna ou externa não esteja engajada ou que não tenham o consentimento do poder central do capitalismo.

Não é demais lembrar que as mesmas mobilizações nacionalistas que, num determinado momento, serviram ao discurso burguês, fortalecendo o Estado capitalista e afastando o “perigo do comunismo”, quando tendem a se manifestar em favor do interesse das massas, contrariando interesses da fração burguesa hegemônica, são logo relacionadas ao desafio à ordem e à “ameaça vermelha”. Talvez por isso nenhuma fração da burguesia nacional tenha assumido o nacionalismo em sua plenitude, o que não significa a inexistência de uma fração burguesa mais identificada com o nacionalismo.

¹⁶ Para Dagoberto Salles, era necessário precisar melhor o termo “nacionalismo”, pois, se Augusto Frederico Schmidt era nacionalista, ele poderia ser considerado um ultranacionalista ou jacobino (ALMEIDA, 2006).

Sabe-se que as esquerdas latino-americanas, nos períodos pré-ditatoriais, mais que a democracia, privilegiavam a questão nacional¹⁷. No entanto, observa-se que a bandeira da democracia também passou a fazer parte do discurso nacionalista, reivindicando maior representação política das massas nos poderes executivo e legislativo. Isso contrariava tanto antinacionalistas no âmbito do aparelho do Estado (que defendiam o predomínio dos segmentos esclarecidos da representação burocrática) quanto os liberais (que sempre defenderam as “elites políticas” como a única camada capaz de governar).

A burocracia nacional se encontrava em situação de clara divisão: de um lado, os nacionalistas, utilizando a mobilização das massas para campanhas como “O petróleo é nosso” e “Campanha para a paz” (recebendo eventualmente o apoio dos comunistas), e, de outro, grupos conservadores, que iam assumindo cada vez mais o discurso do liberalismo tradicional e tecnocrático (com apoio do capitalismo internacional). Essa situação refletia a divisão da própria burguesia nacional, que, de um lado, tinha seus interesses imediatos atendidos pelo Estado-Nação (proteção de seu capital da agressividade externa e melhoria da infra-estrutura de produção) e, de outro, o assédio do capital internacional e o medo da mobilização das massas.

No entanto, um discurso parece ter sido largamente compartilhado por ambos os grupos que compunham a burocracia estatal brasileira e, com algumas variações, a burocracia latino-americana como um todo, no chamado Estado social. Trata-se do traço ideológico que reivindicava para si o monopólio da racionalidade e da neutralidade quanto às relações e interesses que demarcavam as classes sociais. A ideologia de uma estrutura administrativa sólida, claramente amparada na neutralidade do poder e no mais alto grau de desenvolvimento técnico, atravessou o período em que a idéia do Estado intervencionista foi hegemônica nos países periféricos, tanto em seu formato “populista-democrático” quanto autoritário.

Ao fenômeno que ocorria nos países centrais, ampliando a participação das classes operárias no parlamento e ocasionando a transferência da mediação dos interesses burgueses para os escalões superiores da burocracia, correspondeu à necessária instauração de Estados militares de regime ditatorial para os países

¹⁷ Isso pode ser visto principalmente no caso do Partido Comunista, que, em determinados momentos, no pós-Segunda Guerra, flertou com a burguesia nacional, na esperança de que essa tivesse as condições necessárias para realizar a “revolução burguesa” nos países pobres, como condição para a revolução proletária.

periféricos. Ou seja, enquanto a ampliação dos papéis do Estado nos países centrais visava permitir o crescimento econômico estável e elevar os níveis de consumo interno com a sustentabilidade dos níveis salariais dos trabalhadores / consumidores, nos países periféricos apenas os primeiros objetivos estavam presentes. Os segundos (elevar níveis de consumo, etc.), ao figurarem no discurso de alguns grupos nacionalistas de filiação partidária mais à esquerda ou como bandeira do partido comunista, eram tomados como ameaça à ordem.

Por isso, a maquinaria ideológica burocrática que buscava “integrar” o trabalhador ao capitalismo, como consumidor e como cidadão nos países centrais (elevando os níveis de escolaridade, melhorando os sistemas de habitação, transporte coletivo, o atendimento a saúde, etc.), assumiu um papel de caráter muito mais repressivo nos países periféricos, no sentido de sufocar as manifestações revolucionárias que se tornavam cada vez mais presentes.

No período do Estado neoliberal, não só a burocracia é levada a assumir uma nova configuração diante dos interesses econômicos que se tornaram hegemônicos, mas também uma nova ideologia passou a orientar sua compreensão e definição, como se pode observar no desenvolvimento a seguir.

2.2 Burocracia e Estado neoliberal no centro e na periferia

Para fazer uma abordagem das manifestações burocráticas no âmbito do chamado Estado neoliberal, faz-se necessário, inicialmente, tanto contextualizar o pensamento liberal e sua variante mais recente – o neoliberalismo, tomando-o como pressupostos políticos e ideológicos que ocorrem no âmbito do desenvolvimento capitalista, orientando as práticas econômicas e políticas – quanto contextualizar seu ressurgimento no marco da crise vivida pelo Estado social.

Como já mencionado no capítulo um, deve-se considerar o liberalismo como doutrina política e econômica, que foi formulada pela primeira vez, de forma mais completa, no século XVIII, a partir da obra *A riqueza das nações*, de Adam Smith (2003). Seu fundamento principal consiste na defesa da capacidade de auto-gestão das relações comerciais e o caminho que gera o bem comum passa, necessariamente, pelas liberdades individuais e comerciais. Ou seja, enquanto cada um busca seus próprios interesses, produzem-se as riquezas que servirão a todos.

De certa forma, no final do século XIII e durante o século XIX, diante das formas feudais e pré-capitalistas de produção, o pensamento liberal foi um processo revolucionário. Ele combatia as práticas “patrimonialistas” e escravistas, pregando a livre troca da força de trabalho por salário. Como já destacamos acima, isso significou dar ao trabalhador, mesmo que de forma aparente, uma importante autonomia. Com o liberalismo, o trabalhador passou a ser considerado como um “sujeito” com vontade própria, mesmo que fosse para decidir entre se submeter às condições de trabalho degradantes que lhe eram oferecidas ou passar fome e viver na marginalidade.

Como se vê, as mudanças “revolucionárias” pregadas e, em parte, implementadas no marco do pensamento liberal não significaram o fim da exploração. Pelo contrário, o novo sistema, de caráter “mais propriamente capitalista”, defendido pelos liberais, era tão brutal e explorador quanto o sistema feudal. Porém, permitia a “ocultação” da exploração pela garantia das liberdades individuais e pela difusão da chamada igualdade civil.

Como se sabe, o primeiro país a adotar as políticas liberais foi a Inglaterra, justamente aquele que apresentava um desenvolvimento industrial e capitalista mais avançado e podia concorrer com os demais em amplas condições de vantagens. Iniciativas liberais, como abrir os mercados, privatizar a propriedade e ampliar as relações comerciais, não significavam vantagens evidentes para os países que apresentavam um grau inferior de desenvolvimento capitalista, os quais preferiam políticas populistas, nacionalistas e protecionistas, no sentido de preservar seu mercado interno e estimular o desenvolvimento industrial que estava nascendo.

É preciso deixar claro, no entanto, que “A doutrina [liberal] ganhou adesão e floresceu durante a maior parte do século XIX, sucumbindo, então, primeiramente com a eclosão da Primeira Guerra Mundial e posteriormente com o colapso do capitalismo durante a década de 1930” (PETRAS, 1998, p. 15).

O neoliberalismo, por sua vez, ganhando força no final do século XX, retoma grande parte dos ideais defendidos pela doutrina liberal dos séculos XIII e XIX. No entanto, sua aparição num contexto político e econômico inteiramente diverso do anterior, em outra fase do capitalismo, força-o a apresentar algumas variações. Para começar, o neoliberalismo surge na chamada crise do Estado social

(nacional-populista) e com a derrota do socialismo real (ou socialismo realmente existente). A luta dos neoliberais, diferentemente da luta dos liberais, que se punham contra as relações pré-capitalistas, terá como alvo os gastos estatais com as políticas sociais, bem como as diversas formas de intervenção do Estado na economia.

Para compreender as diferenças e semelhanças entre o liberalismo e o neoliberalismo, faz-se necessário utilizar uma longa citação, em que James Petras (1998) vai relacionando-as da seguinte forma:

[...] No início, os liberais abriram mercado; agora, os neoliberais mudam do mercado doméstico para o externo, minando as bases dos mercados locais para atender aos consumidores internacionais. O liberalismo converteu os camponeses em proletários; o neoliberalismo converteu os trabalhadores em assalariados em setores “informais”, “lúmpens” ou de trabalhadores autônomos. O liberalismo foi forçado pelo movimento a aceitar a legislação trabalhista, a previdência social e as empresas públicas; o neoliberalismo prejudica o movimento trabalhista, elimina a legislação social e representa um retorno à fase inicial do liberalismo, anterior à existência dos sindicatos e dos partidos de trabalhadores. O liberalismo estimula o crescimento das cidades e dos complexos urbano-industriais; o neoliberalismo prejudica as cidades, transformando-as em enormes favelas, dividindo-as entre os muito ricos e os muito pobres, como uma classe média que tende a desaparecer (PETRAS, 1998, p. 17).

No entanto, diante de tais diferenças apresentadas pelo autor, duas coisas não devem ser esquecidas. A primeira é que, quando se observa que ambas as concepções (liberal e neoliberal) defendem a predominância do mercado sobre o Estado, ambas defendem um processo amplo de “desregulamentação” das relações de trabalho e de “privatização” das propriedades e para ambas o melhor governo é aquele que menos governa, percebe-se que entre liberalismo e neoliberalismo há muito em comum.

A segunda é que não dá para fazer uma referência ou uma passagem direta das políticas liberais para as neoliberais sem considerar o contexto histórico que divide esses dois momentos, ou seja, sem considerar que o parâmetro para se questionar as políticas liberais e neoliberais, em geral, tem sido a experiência intervencionista do Estado, ou seja, o chamado Estado social, que não teve a mesma abrangência e profundidade em todos os países.

Sendo assim, a compreensão do “sucesso” da ideologia política neoliberal, a partir do final da década de 1970 e início da década de 1980, deve-se ao que tem sido chamado de crise do Estado-nação, dentro de um movimento que

envolveu países centrais e periféricos, de forma geral e diversificada, gerando conseqüências sempre mais desastrosas para estes últimos.

2.2.1 Neoliberalismo e os países periféricos

A noção de crise não deve ser tomada como um acontecimento específico que se instaura apenas numa fase do capitalismo. Pelo contrário, devemos considerar que, conforme afirmaram Marx e Engels (1984), o sistema burguês só existe tendo como condição as mudanças constantes nas relações de produção, nos instrumentos de produção e em suas correspondentes relações sociais. Da mesma forma, a noção de Estado-nação não deve ser tomada a partir de uma visão romântica de existência concreta de um conjunto de fatores hegemônicos que se estendem a um determinado território em determinado tempo, garantindo a soberania e a identidade nacional de cada povo. Antes, a noção de Estado-nação se configura como uma forte ideologia da fase monopolista do capitalismo, que possibilita, sobretudo, ocultar as assimetrias entre países centrais e periféricos, bem como a dominação política, econômica e cultural exercida pelo atual imperialismo mundial.

As relações econômicas estabelecidas entre os países periféricos e as grandes potências mundiais do capitalismo, nas décadas de 1970, 1980 e 1990, são elucidativas para se compreender o contexto de crise vivido pelo chamado Estado social (ou sua forma precária) desenvolvido nos países periféricos da América Latina. Sobretudo, é importante observar que as relações que envolveram a participação ativa de organismos financeiros como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI), impondo aos países periféricos os chamados “ajustes estruturais”, respondiam, fundamentalmente, às demandas dos países imperialistas no sentido de contornar mais uma etapa da crise capitalista (GOMES, 2006).

Sabe-se que, na briga entre os planos keynesiano e White (a qual se realizou no imediato pós-Segunda Guerra, confrontados na Conferência de Bretton Woods), sai vitoriosa a segunda proposta, representando os interesses norte-americanos, em detrimento dos interesses britânicos. Embora no interior das duas perspectivas já se pudesse observar algum diferencial importante no que se refere à orientação econômica e ao papel do Estado, ambas as propostas estavam

interessadas na reconstrução dos países atingidos pela guerra. A criação do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BIRD) refletia exatamente tais interesses. Desconheciam ou ignoravam, portanto, as reivindicações dos países latino-americanos, que ansiavam fazer parte do progresso mundial e deixar para trás a condição de atraso e subdesenvolvimento. Essa realidade, geradora de certo desencanto em relação às “boas intenções” dos países ricos para com os pobres, traz à baila o sentimento desenvolvimentista que teve como celeiro intelectual a Comissão Econômica para América Latina (CEPAL).

A ideologia e as orientações da CEPAL para os países latino-americanos, embora de grande relevância para se compreender os ideais desenvolvimentistas, não serão devidamente aprofundadas aqui. No entanto, em relação à sua filosofia e suas realizações, é preciso observar que se tratava de uma iniciativa própria de um momento em que predominou a ideologia das soluções técnicas para os problemas econômicos desses países ou, como denominou Mandel (1982), a chamada ideologia da “racionalidade técnica”.

Além disso, apesar de algumas variações, a mais notável orientação dos documentos cepalinos (substituição de exportações) resulta de sua firme convicção em relação aos obstáculos externos e internos ao desenvolvimento, que poderiam ser revertidos a partir da ação efetiva do *Estado planificador* moderno. Para Mathias e Salama (1983), no entanto, essa concepção apresenta dois problemas importantes. Primeiro, “[...] colocará a questão da plena constituição da Nação nos países periféricos como uma entidade autônoma no plano mundial” (p. 142), esquecendo que, antes de um processo de exploração nação / nação, existe a exploração fundamental de classe, que extrapola o âmbito das nações. E segundo, o Estado, no pensamento cepalino, “[...] é considerado como uma máquina administrativa socialmente neutra e tecnicamente racional” (p. 144).

Adverte-se, ainda, que o regionalismo econômico da América do Sul tem suas raízes na maturação do pensamento desenvolvimentista, com sua estratégia de substituição de importações. Os blocos econômicos regionais foram concebidos como uma forma de enfrentamento dos problemas externos.

Nas primeiras idéias difundidas pela CEPAL, já se esboçava o intento de complementação comercial via integração do bloco sul-americano, como caminho

necessário ao desenvolvimento industrial da região. Era, na verdade, em vários sentidos, um “voltar-se para dentro”. No entanto, sem o consentimento do centro capitalista (dos países ricos), o desenvolvimentismo, bem como as iniciativas de pouco sucesso para regionalização (Associação Latino Americana de Livre Comércio, 1960, e Associação Latino-Americana de Integração, 1980) tiveram um golpe final e fulminante com a crise da dívida externa.

É importante notar que a dívida havia se avolumado graças à contra-ofensiva imperialista, redirecionando a política anterior (desenvolvimentista) em favor do capital internacional, tendo como aliados os governos militares amparados pelos discursos anticomunistas:

Essa contra-ofensiva imperialista se manifestou por meio de golpes e a constituição de governos militares que trataram de desmontar o modelo anterior e abrir as portas ao capital estrangeiro, exigências fundamentais para a nova etapa da internacionalização do capital, sob a égide das transnacionais norte-americanas (FREIRE, 2001, p. 86).

É bem verdade que, no caso brasileiro, a abertura para o capital estrangeiro não foi um fenômeno exclusivo do período em que predominou o regime autoritário. Como se observou anteriormente, em especial a partir dos estudos de Almeida (2005), o nacional-desenvolvimentismo não era necessariamente antiimperialista ou contrário aos investimentos externos. No entanto, foi com a chegada dos militares ao poder que o projeto da grande burguesia industrial e agrária, aliada ao capital internacional, tornou-se hegemônico, sufocando o projeto da pequena burguesia nacional ou nacionalista.

Como analisa Marini (2005, p. 255),

A política de Castelo [Branco] foi uma política industrializante, mas que implicava a aliança com a burguesia agrária e que depois, durante todo o período de ditadura, propiciou a extensão do capitalismo ao campo e a fusão do grande capital urbano industrial, por meio do capital financeiro, com a burguesia agrária.

Sob a hegemonia dos interesses colocados pelo capital internacionalizado, orquestrados por políticas que atendiam aos interesses do capitalismo imperialista, surgiram recursos monetários que possibilitaram maior circulação e o endividamento das economias nacionais dos países “em desenvolvimento”¹⁸. Esse foi o caso dos euromercados:

¹⁸ O termo “países em desenvolvimento” passou a ser adotado como um forte componente ideológico que oculta a relação de dependência dos países periféricos, reforçando a teoria das etapas

Os euromercados internacionalizaram a economia de endividamento, verdadeiro câncer da economia mundial. Sua formação e o primeiro passo, sem dúvida o mais decisivo, de um processo que colocou, primeiro, os países do Terceiro Mundo, e hoje o sistema mundial como tal, à mercê do capital rentista (CHESNAIS, 1996 p. 251).

Os resultados da internacionalização do capital para os países da periferia do capitalismo são bem conhecidos: aumento exagerado da dívida externa; inflação; pressão para que se honrasse o “compromisso”; crise; e renegociação da dívida. As renegociações levaram os países sul-americanos às políticas de ajuste estrutural desenhadas pelo FMI e Banco Mundial: “Ao assinarem os acordos, os governos latino-americanos renunciaram a qualquer pretensão de independência na formulação de suas políticas e passaram a dispor de um grau de autonomia praticamente nulo” (MARINI, 2005, p. 230).

A crise da dívida, ocorrida entre os anos de 1970 e 1980, no campo da economia latino-americana, costuma ser tomada como um marco histórico, porque se tornou um elemento explicativo importante do processo de privatização, flexibilização e desregulamentação ocorrido com maior ou menor intensidade em todos os países periféricos da América Latina, nos anos 1990¹⁹. O resultado mais visível para esses países é amplamente conhecido: exigiram-se fortes mudanças e adequações nas estruturas dos Estados, visando conquistar a necessária “credibilidade” diante dos capitalistas financeiros, pois, nesse processo,

O Estado, por um processo muito oneroso e politizado, pode mexer e realmente mexe no equilíbrio entre o pólo do capital-dinheiro e o pólo capital produtivo. [...] E devemos lembrar também que o Estado não está apenas planejando relações entre os dois pólos de capital; ele está também planejando a sua própria relação com o pólo financeiro, porque ele próprio também deseja utilizar o sistema de crédito (GOWAN, 2003, p. 36).

Como se vê, sob o pretexto de renegociação das dívidas e da recuperação da “credibilidade” internacional (para com o capital financeiro), ganham

do desenvolvimento e negando a totalidade dialética da qual fazem parte todas as nações sob a hegemonia do processo de produção capitalista.

¹⁹ Gomes (2006) destaca três importantes fases que marcam o processo de endividamento dos países periféricos latino-americanos. Tais fases passam pela conversão da dívida privada em dívida pública, aceitação dos empréstimos provenientes do FMI e do Banco Mundial e pela introdução dos planos de estabilização monetária, aumentando a vulnerabilidade externa nos anos 1990. “A primeira etapa vai de 1969 a 1981, quando ocorre um explosivo endividamento e se amplificam as contradições na economia mundial, com a elevação das taxas de juro nos EUA. A segunda, de 1982 a 1991, quando vigora uma crise de crédito na economia mundial, provocada pela moratória mexicana e argentina, e quando tem início uma nova fase de crédito abundante, após a renegociação das dívidas externas através do Plano Brady. A terceira fase vai do início dos anos 90, quando ocorreu a introdução da âncora cambial na América Latina, até o fim dessa âncora e novo agravamento da dívida com as moratórias argentina e equatoriana” (GOMES, 2006, p. 14).

proeminência os organismos internacionais (FMI e Banco Mundial), que impuseram condicionalidades aos países endividados. Ou seja, interferiram de forma direta nas decisões políticas, econômicas e sociais desses países, relativizando sua soberania em nome de uma suposta alternativa única (baseada em critérios técnicos), que passava pelo chamado “remédio amargo”, exigindo sacrifícios, sobretudo dos mais pobres, por um “pecado” que supostamente todos haviam cometido.

É bom lembrar, ainda, que, no Brasil, o fim da ditadura militar nos anos 1980 dá lugar à luta pela construção de um Estado de direito. A promessa e o desejo eram que esse Estado de direito – que se fez, pelo menos em parte, pela revogação de várias marcas “restritivas” da cidadania e das liberdades individuais (herdadas dos governos militares) e pela própria promulgação de uma nova Constituição – evoluísse para a instauração de um Estado social. No entanto, tal evolução teve seus empecilhos iniciais, já na vigência do primeiro governo civil, com o discurso da “ingovernabilidade”. Em outras palavras, o Estado brasileiro se tornara “ingovernável” diante de um conjunto de direitos sociais que passaram a fazer parte do aparato legal do país.

Vêm daí as iniciativas no sentido de se programar um novo conjunto de reformas do Estado (algumas efetivamente implementadas) que, no seu fundamento principal, constitui-se como um movimento contrário aos que se instauraram no processo de abertura política. Por isso, vários autores (Carlos Montaña, 2005, entre outros) as denominam de “(contra) reformas”²⁰. Esse conjunto de reformas ou (contra) reformas orientou de forma objetiva os países latino-americanos rumo ao ideário neoliberal.

Com já se observou anteriormente, a ideologia neoliberal, com suas semelhanças e diferenças em relação ao liberalismo clássico, prega a superioridade do mercado (ressaltando sua capacidade regulatória), ao mesmo tempo em que desenvolve uma crítica agressiva à intervenção do Estado na economia. Além disso, condena a ação social e de seguridade desenvolvida pelo Estado, sob a alegação de que isso levaria à construção de uma relação de filiação ou de dependência das pessoas em relação à burocracia pública.

²⁰ Devemos considerar que para outros autores, como Silva (2005), não se pode falar em (contra) reforma no sistema capitalista, porque se trata de um sistema que exige um processo permanente de mudanças.

Como se vê, mesmo considerando o neoliberalismo como um conjunto de diretrizes que se tornou hegemônico na defesa dos interesses capitalistas no final do século XX, orientando a recomposição dos interesses do capital em todos os países, não se pode conceber que tenha havido aprofundamento de tais diretrizes com a mesma intensidade em todos os lugares. Dado o frágil desenvolvimento das estruturas estatais de proteção social e de intervenção no setor econômico, bem como a forte dependência em relação ao capital externo e às políticas externas, os países periféricos não só tiveram um avanço mais contundente das políticas neoliberais num curto espaço de tempo, mas também sofreram mais intensamente seus efeitos. Para Emir Sader (<http://.cartamaior.com.br/templates> - 24/08/2008> acesso em 26 de agosto de 2008),

Nas décadas de 80 e 90, a América Latina foi o laboratório mais avançado do neoliberalismo. O arco político da região aderiu em conjunto ao modelo e foi o primeiro a explicitá-lo. México, Brasil e Argentina foram as expressões mais claras disso.

É preciso lembrar ainda que, sendo o neoliberalismo uma nova fase do capitalismo – ou do processo de acumulação, como propôs Chesnais (2003) –, marcada pela hegemonia do capital financeiro, visando assegurar o poder e a renda da classe capitalista em nível mundial, a abertura das fronteiras comerciais e financeiras entre os países, desconhecendo suas especificidades e os diferentes graus de desenvolvimento, tornou-se uma estratégia central para ampliar as disparidades de poder e riqueza entre as nações.

E ainda, como argumenta Bianchetti (1996), diferentemente dos países centrais, nos países periféricos (latino-americanos), a intervenção do Estado no atendimento das questões sociais não decorreu de uma política consolidada de Estado de bem-estar social. Ou seja, se nos países centrais a presença estatal se deu pelo desenvolvimento econômico alcançado e pelo avanço das forças democráticas forjadas nos conflitos de classe, nos países periféricos muitas dessas instituições resultaram de políticas paternalistas dos regimes populistas ou ditatoriais.

Em síntese, as conseqüências para os periféricos países latino-americanos, por terem se tornado o laboratório mais avançado do neoliberalismo (Sader, 2009) podem ser contabilizadas: nos pesados ajustes fiscais para pagamento da dívida; no processo de privatização de várias empresas estatais,

garantindo condições de lucro extraordinárias para seus novos proprietários; na flexibilização das relações de trabalho e no aumento do trabalho informal; na precarização dos serviços públicos, etc. Traduz-se, ainda, numa maior disposição das forças populares, no sentido de apresentar reações claramente contrárias a essa ordem social hegemônica, através da organização de movimentos sociais radicais²¹ e de opções eleitorais de esquerda, como veremos nos capítulos subseqüentes. Isso tudo implicou importantes exigências de readequação da burocracia, como se observa no item seguinte.

2.2.2 Burocracia e Estado neoliberal

Se a ideologia dominante na fase do Estado social impunha uma relação entre o técnico e o político, confrontando as estruturas burocráticas com as estruturas político-democráticas, na fase do Estado neoliberal a burocracia é confrontada com as virtudes do mercado. Essa relação tanto numa fase quanto na outra – antes burocracia e democracia, depois burocracia e mercado – é ideologicamente entendida como uma cisão entre os dois pólos. Ou seja, se antes a burocracia devia ser limitada nos seus desejos e pretensões pelas mobilizações políticas “democráticas” dos diversos grupos de pressão (atuando, sobretudo, no campo do parlamento), na fase neoliberal quem limita a burocracia é o mercado. A burocracia, mesmo tendo motivações diferentes, vai encontrar sua forma adequada de funcionamento ao se deixar orientar pelo mercado.

Nas duas fases (Estado social e Estado neoliberal), a burocracia é tomada como limitadora da autonomia. No entanto, a noção de autonomia ganha contornos diferenciados em cada uma das fases: no Estado social, a noção de autonomia passa pela possibilidade de participação (via partidos políticos ou sindicatos) nas decisões da vida coletiva; no Estado neoliberal, a autonomia é dada pela liberdade de escolha do indivíduo. Assim, contra os perigos da ampliação e dominação burocrática, no Estado social se alargam as possibilidades da

²¹ James Petras (2007) destaca um conjunto de movimentos sociais radicais que ganharam proeminência na América Latina no final do século XX: as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC) na Colômbia; setores dos sindicatos e movimentos camponeses, na Venezuela; a confederação Conlutas e setores do Movimentos dos Sem Terra, no Brasil; setores da Confederação Obreira, na Bolívia; setores do movimento indígena, no Equador; setores da esquerda campesino-nacionalista, no Peru; setores dos sindicatos e dos desempregados, na Argentina, entre outros.

participação “democrática” e no Estado neoliberal ampliam-se as possibilidades de escolhas individuais.

Como o ideário neoliberal vem de uma tradição de pensamento que vê o indivíduo como célula fundamental da ação social e como esse indivíduo é movido por uma racionalidade que objetiva a defesa dos seus próprios interesses, concebe-se, a partir dessa perspectiva, que, na medida em que o Estado lhes oferece algum serviço ou bem público, sem que lhe cobre algo em troca, a tendência é de não valorizar, assumindo uma atitude de indiferença ou de depredação. Da mesma forma, esse mesmo indivíduo, movido pela sua racionalidade egoísta, ao ser colocado como responsável por um bem ou serviço público, jamais terá o zelo que teria se estivesse cuidando de uma propriedade sua.

Isso tudo supõe que os neoliberais estariam necessariamente contra as ações estatais na economia, contra as regulamentações e contra qualquer restrição aos agentes econômicos no mercado. Assim, “Poder-se-ia legitimamente esperar, também, que eles fossem contra os monopólios em geral, e não apenas contra os monopólios públicos. Mas isso não é o que ocorre na prática” (BOITO, 1991, p. 27).

Inicialmente, no entanto, é preciso considerar que o neoliberalismo, tal como se apregoa em seus referenciais teóricos, jamais foi aplicado em qualquer realidade social, tanto por sua total inviabilidade quanto por contrariar, em diversos pontos, os interesses de importantes setores da própria burguesia. Na verdade, não há uma correspondência direta entre o que se prega e o que se implementa. “A defesa do mercado circunscreve-se apenas e tão somente àquilo que convém aos grandes monopólios e ao imperialismo, na era do capitalismo e da especulação financeira” (Idem, p. 27). Por isso, questiona-se o Estado, mas não se propõe uma profunda desestatização. Pelo contrário, no que se refere aos interesses de importantes setores privados, nacionais e estrangeiros, o Estado se torna muito mais atuante.

Esse fato foi claramente observado por Octavio Ianni (1989, p. 256), na segunda edição de *Estado e Capitalismo*, ao tratar de capitalismo e democracia:

A campanha de desestatização, por exemplo, revela o interesse de setores privados nacionais e estrangeiros em absorver empresas produtivas estatais. Essa mesma campanha pode servir de artifício para obtenção de favores e facilidades do Poder Público, tais como créditos a juros vantajosos, isenções de impostos, medidas trabalhistas em detrimento do assalariado, contratos governamentais, projetos de impacto.

Diferentemente de uma concreta aplicação dos pressupostos neoliberais, efetivando inteiramente os ideais que suspendiam as ações estatais em favor das elogiadas virtudes reguladoras do mercado, o processo neoliberal efetivamente implantado tem se mostrado incapaz de reduzir os monopólios, de estabelecer qualquer concorrência que possa ser considerada minimamente justa e de reduzir a intervenção do Estado na economia. Por isso, sob o pensamento hegemônico neoliberal, antes de uma redução da ação do Estado na economia e na sociedade, pode-se falar de um redirecionamento ou reformulação da intervenção estatal, no sentido de atender a um novo processo de acumulação de capital e a uma nova forma de exploração de classe.

John Holloway e Eloína Peláez (2002) advertem para a farsa da nova era, que pretende nos fazer acreditar na existência de uma nova e revolucionária fase de desenvolvimento da sociedade. A nova fase estaria baseada no avanço da tecnologia ou nos novos “paradigmas tecnológicos”, que exigem o estabelecimento de um ambiente “harmônico”, com a adaptação da sociedade às novas tecnologias.

Segundo os autores, em razão da crise enfrentada pelo modelo anterior, que pôs fim ao modelo keynesiano nos anos 1970, no qual se reconhecia explicitamente o poder da classe trabalhadora, e no sentido de conter esse poder, criaram-se diversos arranjos no âmbito das relações industriais e junto à administração estatal, visando controlar suas demandas e criar um novo parâmetro de estabilidade do sistema de produção do capitalismo. No entanto, essa “nova ordem” ou nova base de estabilidade para a acumulação do capital não pode ser considerada uma realidade:

Tal dominação estável não foi (ainda) criada. A Nova Realidade é uma farsa, tão irreal quanto as imagens dos yuppies²² vinculadas pelas propagandas e seriados cômicos da televisão. A farsa, com tal, tem sido construída sobre a base de uma explosão do crédito durante os anos 80 mais do que sobre qualquer reestruturação fundamental das relações de produção capitalistas. A enorme fragilidade e vulnerabilidade desta farsa foi indicada pelo crash de 1987 e evidenciada pela contínua saga da crise

²² É uma expressão tomada em geral na sua forma pejorativa, caracterizando um tipo de jovem profissional, programado para “se dar bem” no mercado de trabalho. Segundo a enciclopédia livre Wikipédia, “Yuppie é uma derivação da sigla ‘yup’, expressão inglesa que significa ‘Young Urban Professional’ ou seja, jovens profissionais urbanos. É um termo usado para se referir a jovens profissionais entre os 20 e os 40 anos de idade, geralmente de situação financeira intermediária entre a classe média e a classe alta. Os yuppies em geral têm pouco tempo de formados em universidades, trabalham em suas profissões de formação e seguem as últimas tendências da moda. O termo também passou a ser utilizado no Brasil e em Portugal sem tradução, e com o mesmo significado adotado na língua inglesa.” (<http://pt.wikipedia.org/wiki/yuppie>> acesso em 08/05/2008).

internacional da dívida. Paralelos históricos sugerem que a criação de uma “nova ordem”, uma nova base estável para o capitalismo, pode requerer um grau absolutamente terrível de destruição (HOLLOWAY; PELÁEZ – http://www.revstaoutubro.com.br/edições/02/out2_02.pdf > acesso em 08/05/2008)

Nesse sentido, quanto à penetração dos ideais neoliberais na economia latino-americana, antes de uma “nova era” do desenvolvimento, como afirma Petras (1998), trata-se da ascensão de uma nova classe de capitalistas transnacionais, que busca formas mais seguras de promover a reprodução do capital. Assim, “O neoliberalismo deve ser entendido como uma ideologia para justificar e promover a reconcentração da riqueza, a reorientação do Estado em favor dos super-ricos e o principal mecanismo para transferir riqueza para o capital estrangeiro” (PETRAS, 1998, p. 37).

Essa mesma compreensão do neoliberalismo é exposta de forma clara por Gérard Duménil:

O neoliberalismo não é, de maneira alguma, um modelo de desenvolvimento. É uma nova ordem social marcada pelo restabelecimento da hegemonia da finança, isto é, frações superiores das classes capitalistas e instituições financeiras. É o resultado de uma luta de classes. Seu objetivo é assegurar o poder e a renda das classes capitalistas (2007, p. 185-186)²³

Por isso, na prática, os governantes adeptos ou pressionados a adotar os princípios doutrinários neoliberais não farão isso de uma forma geral e indiscriminada. Adotarão procedimentos seletivos que implicarão a escolha de setores ou atividades nos quais os princípios neoliberais serão amplamente aplicados e outros em que tais princípios serão apenas leve ou parcialmente aplicados. Haverá ainda alguns casos em que eles nem mesmo serão aplicados.

A seletividade da aplicação dos princípios neoliberais vai depender também do grau de mobilização das forças sociais. Quando se observa o avanço dos princípios doutrinários do neoliberalismo no âmbito das políticas sociais, de seguridade e dos direitos trabalhistas, verifica-se aí também alguma fragilização dos movimentos sociais e da mobilização dos trabalhadores. Nesse sentido, “O neoliberalismo é o produto das derrotas político-militares e ideológicas do movimento popular e, assim sendo, contrário às suas suposições básicas de ‘mercado’; ele é um fenômeno eminentemente político que depende do Estado” (PETRAS, 1998, p. 36).

²³ Entrevista concedida a Paula Marcelino e Henrique Amorim, publicada na revista **Lutas Sociais** Nº 17/18 – 2º sem. 2006 e 1º sem. 2007.

Isso tudo propõe que, antes de uma doutrina política e econômica, que apenas faz um discurso da superioridade do mercado sobre o Estado, ressaltando as fragilidades deste em relação àquele, o neoliberalismo é, acima de tudo, um movimento da classe dominante, através de sua fração hegemônica (representado pelo capitalismo financeiro), que torna o Estado um instrumento mais apropriado para seus objetivos de acumulação. Por isso, “O argumento real do neoliberalismo não é mercado versus Estado, mas a natureza de classe do estatismo neoliberal” (Idem, p. 36).

Outro fato importante a destacar é que, quanto à restrição dos direitos trabalhistas, o neoliberalismo foi vitorioso tanto nos países capitalistas centrais quanto nos periféricos, podendo-se observar alguma diferença no que se refere à intensidade e à profundidade dessas restrições. No entanto, no que se refere à proteção social, visto que nos países periféricos havia um sistema muito menos desenvolvido, o avanço neoliberal encontrou um campo muito mais propício para o seu aprofundamento. Aconteceu num período mais curto, já que a extensão da proteção social, como se verificou anteriormente, nunca se realizou por completo.

Consideremos: o avanço rápido dos sistemas de aposentadorias privadas, bem como a precarização e restrição dos benefícios, pensões e aposentadorias públicas na América Latina; a degradação da assistência à saúde e à educação, refletida na estrutura das escolas e dos hospitais, na remuneração dos profissionais da educação e nos resultados da qualidade de ensino, bem como o retorno de epidemias como a dengue e a malária, entre outras; o enorme avanço da economia informal, “que é isenta de toda e qualquer regulamentação legal é componente importante ou majoritário do mercado de trabalho dos grandes países da América Latina” (BOITO JR., 1999, p. 38). Ao considerarmos todos esses fenômenos, veremos que essa realidade não encontra paralelo em nenhum país do capitalismo central:

Enquanto na Europa parte significativa e crescente dos trabalhadores perde o contrato de trabalho por tempo indeterminado e em período integral, mas continua comum o contrato regulamentado – de curta duração, em tempo parcial, de formação, etc. – que lhe assegura todos os demais direitos sociais, na América Latina os governos neoliberais toleraram e estimularam a abolição pura e simples do contrato de trabalho e, por consequência, de todos os direitos daí decorrentes (BOITO JR., 1999, p. 38).

Isso indica claramente que o avanço das políticas neoliberais se deu de forma diferenciada no centro e na periferia do capitalismo. Apesar das alardeadas promessas “revolucionárias” da tecnologia e do “alto consumo de massa” importado do capitalismo norte-americano (segundo o qual tudo o que os países do “terceiro mundo” deveriam fazer era adotar a “modernização”, seguindo os conselhos e o modelo cultural do “Norte Democrático”), Mészáros (2004) mostra que a observação das “dolorosas provas” que vêm dos países periféricos é suficiente para questionar a viabilidade de tal “revolução”. E prossegue o autor: “A realidade, é claro, era muito diferente, porque, em virtude do poder dos interesses materiais dominantes no mundo das tomadas de decisão jurídicas e políticas, a base social das desigualdades crônicas permanece intocada” (MÉSZÁROS, 2004, p. 139).

Assim como outros fenômenos dialeticamente determinados, o referencial doutrinário neoliberal deve ser compreendido no seu desenvolvimento histórico-contextual e a análise de suas especificidades exige a observação de realidades particulares. No entanto, assim como o modo de produção capitalista se tornou, não o único, mas o modo hegemônico, os princípios do neoliberalismo tornaram-se a ideologia dominante nessa fase do capitalismo, impondo novos padrões de relações sociais e, sobretudo, importantes modificações ao Estado e sua burocracia. Da mesma forma como mudam as condições de opressão do homem pelo homem, também mudam os discursos ideológicos e as teorias administrativas que impõem à burocracia um novo perfil.

Diante das exigências feitas ao Estado na fase neoliberal (de criar as condições para um novo padrão de acumulação, buscando superar a crise do capital), ainda que isso tenha significado importantes retrocessos nos padrões de desenvolvimento social alcançados com a existência do Estado social, o discurso que prega suas modificações apresenta um repertório carregado de críticas às suas estruturas burocráticas. Afirma-se que as burocracias são estruturas pesadas e impedem o bom funcionamento das relações comerciais, que a chamada racionalidade técnica, a especialização funcional e as estruturas hierárquicas não são mais compatíveis com a era “pós-industrial” e devem ser substituídas por outra racionalidade, que priorize a flexibilidade e a inovação.

Nesse sentido, a centralização, a hierarquia, a disciplina e a divisão do trabalho, tidas como características importantes das estruturas das burocracias, passam a práticas condenáveis, que deveriam ser substituídas pelo ideal de organização “pós-moderno”. Nesse receituário, recomenda-se que o Estado adote “comportamento gerencial”, que atue de forma descentralizada, utilizando as tecnologias de informação, e que se caracterize pela responsabilização e criatividade de seus funcionários, que agora devem ser tratados não mais como empregados, mas como “colaboradores”.

Esse modelo de organização burocrática – ou “pós-burocrática”, como é definido por seus idealizadores – no Estado neoliberal é transplantado do sistema gerencial das empresas privadas para o poder público estatal. É isso que propõe, por exemplo, o documento do Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento (CLAD)²⁴, mesmo reconhecendo e ao mesmo tempo relativizando que há especificidades entre as motivações que orientam os gestores de organizações públicas e privadas.

Embora inspirado na iniciativa privada, o modelo gerencial deve impreterivelmente se adequar ao contexto político democrático no qual está inserido o setor público. A especificidade da organização governamental deriva, em primeiro lugar, da motivação que a guia: enquanto as empresas buscam o lucro, os gestores públicos devem atuar conforme o interesse público. É bem verdade que os políticos também se orientam pelo desejo de reeleição e os burocratas podem ser capturados pelos interesses econômicos (CLAD, 1989, p. 30).

O documento especifica suas proposições, primeiramente fazendo uma crítica ao modelo burocrático weberiano, que se tornou importante paradigma para a organização estatal até o fim da década de 1970. Segundo o documento do Centro, esse modelo adotava as idéias rígidas e centralizadoras da Escola Clássica da administração e o discurso integrador da Escola de Relações Humanas. Era condizente com a sociedade industrial e seu apego à autoridade racional-legal e à busca da eficiência a qualquer preço, mas agora ele não responderia mais aos apelos democratizantes da sociedade:

Se o modelo burocrático weberiano foi um instrumento fundamental para impulsionar e garantir o funcionamento das duas primeiras ondas democráticas modernas, em 1870 e no pós-Segunda Guerra, a partir do

²⁴ Esse documento foi preparado pelo Conselho Científico do CLAD e aprovado na sua sessão de 14 de outubro de 1998, pelo Conselho Diretor do CLAD, que é composto pelas máximas autoridades governamentais responsáveis pela modernização da administração pública e da reforma de Estado dos 25 países membros.

final da década de 70 tal modelo não conseguia mais responder às novas demandas de democratização do serviço público, especialmente as que surgiram no nível local (CLAD, 1989, p. 30).

No discurso dos idealizadores do modelo gerencial, a superação do modelo weberiano na administração pública se torna necessário, porque o serviço público, principalmente no que se refere ao âmbito local, demanda um processo de “democratização”, que significa a participação do indivíduo (cidadão / consumidor) como usuário dos serviços públicos. Nesse discurso, mesmo não ficando inteiramente explícito o conceito de democracia para o referido Centro, pode-se deduzir que não se trata de uma ampliação da participação das pessoas em grupos organizados na definição das regras da vida coletiva.

Nesse espírito, como as organizações na era “pós-industrial” se tornaram mais dinâmicas e flexíveis, o controle rígido deve ser substituído pelo cumprimento de metas; a hierarquia, pela autogestão; as tarefas, por processos integrados; o salário fixo, por remuneração variável; o foco no indivíduo, pela ênfase na equipe; a centralização, pela participação; a eficiência, pela qualidade total; e a dependência, pela independência.

O documento indica de forma clara um conjunto de princípios que devem orientar o chamado modelo gerencial na reformulação das organizações estatais especificamente na América Latina:

A Reforma Gerencial do Estado na América Latina, portanto, precisa inicialmente completar a tarefa do modelo weberiano de fortalecer um núcleo estratégico ocupado por uma burocracia profissional. Mas também necessita modificar o paradigma organizacional presente no modelo weberiano, dado que ele não consegue mais responder aos dilemas da administração pública contemporânea. Neste sentido, as mudanças devem orientar-se:

- a) pela flexibilização organizacional, capaz de tornar os governos mais ágeis;
- b) pela montagem de uma rede de relações mais democráticas entre a prestação dos serviços públicos e os cidadãos-consumidores;
- c) pela implantação de um modelo contratual e competitivo de ação estatal, a partir do qual se possa aumentar a eficiência e a efetividade das políticas (CLAD, 1998, p. 31).

Como se vê, essas orientações se coadunam com o discurso da desburocratização, da flexibilidade, da terceirização e da virtualização organizacional na administração. Passamos a viver um tempo de “harmonia” no âmbito das organizações. Decretou-se o fim das hierarquias, da centralização, da divisão rígida

do trabalho e da autoridade. Passou-se ao ideal da participação, do trabalho em equipe, da responsabilização e da autogestão.

Tomando-se a concepção da burocracia como tipo ideal, a propósito do pensamento weberiano – visto que as características da burocracia, como unidade de comando, hierarquia, disciplina e impessoalidade, entre outras, são claramente questionadas e que a nova orientação administrativa das organizações pressupõe novas características –, conclui-se pela superação burocrática e pelo ingresso na era pós-burocrática. No entanto, tomando a burocracia como instrumento de dominação necessário ao processo de manutenção das relações de poder que apresenta sua forma e sua função relacionada ao sentido da dominação desejada, vê-se que o ocorrido não é uma desburocratização, mas uma adaptação da burocracia ao novo contexto histórico.

Faz-se necessário notar que as mudanças que vêm ocorrendo no modelo organizacional sob o ideário político, econômico e social da era neoliberal assumem as perspectivas ideológicas dessa nova fase do processo de acumulação do capital. Não significam a “nova era” das igualdades e do fim dos conflitos de classe, nem da “harmonia total no ambiente de trabalho”, como apregoam muitos. O novo paradigma organizacional reorienta a burocracia no campo das novas exigências das relações de poder, aperfeiçoando sua função ideológica diante dos interesses e contradições do processo de produção capitalista.

Nesse sentido, cumprindo seu papel como instrumento de dominação, a burocracia no âmbito do Estado neoliberal apresenta novas formas de intervir na relação entre capital e trabalho, busca camuflar melhor os conflitos e incorpora os novos discursos e práticas apresentados pela teoria administrativa.

Deve-se observar que a perspectiva que redefine a burocracia para os países da América Latina na era neoliberal toma como parâmetro o modelo adotado pelo sistema de organização da empresa pós-fordista e que isso não resolveu os problemas. Esse fato pode ser notado no próprio documento do CLAD:

A primeira rodada de reforma, de cunho mais neoliberal, colocou a burocracia pública e a esquerda tradicional na defensiva, já que estes grupos insistiam em fechar os olhos para a grave crise que assolava o Estado latino-americano. Mas sabemos hoje que os meios utilizados por essas reformas não levaram à resolução dos problemas. No que se refere à administração pública, as medidas inicialmente tomadas enfatizaram a demissão de funcionários (downsizing), a eficiência a qualquer custo e a

identificação pura e simples da administração pública com a administração de empresas (CLAD, 1998, p. 39).

Por certo, o modelo de organização burocrática “de cunho mais neoliberal” (colocado pelo CLAD como se o neoliberalismo estivesse sendo superado nessa proposta), além das medidas de enxugamento da máquina administrativa – através da demissão e dos planos de demissão voluntária, por exemplo, ou por meio da ausência de novos ingressos –, invoca um modelo administrativo que remonta ao paradigma administrativo das Relações Humanas.

A teoria administrativa das Relações Humanas aparece pela primeira vez no final da década de 1920, nas empresas norte-americanas, introduzindo conhecimentos psicológicos fundamentados em Freud, no sentido de “[...] agir sobre indivíduos e grupos para provocar neles as atitudes que convêm à empresa” (TRAGTENBERG, 1989, p. 17).

O objetivo da política de relações humanas era obter a adesão dos trabalhadores aos interesses da empresa, criando um ambiente de integração e conformismo. O autoritarismo do chefe tende a ser amenizado e não-diretivo, e o *homo economicus*²⁵ de Taylor é contraposto ao *homem psicológico*²⁶ de Mayo. “A democratização das relações humanas é mais uma tarefa de sedução, substituição do Príncipe pela maior habilidade de persuasão, ou incorporando a força à palavra” (TRAGTENBERG, 1989, p. 18).

Com o crescimento das empresas japonesas e, sobretudo, o desenvolvimento tecnológico, a necessidade de novos controles e o aumento da produtividade do trabalho, a política de relações humanas ressurgiu na emergência de uma linguagem particular: espírito de família, portas abertas, qualidade total, defeito zero, entre outros aspectos. A empresa se torna mais que um local de trabalho: é o local de encontro para manter o espírito da empresa. No entanto, o controle continua sendo central: atenção ao cliente; pressão dos pares; tamanho reduzido para gestão; autonomia outorgada; fundamentos éticos; individualização do salário. Nesses e em outros aspectos consistem os elementos contraditórios desse novo modelo, que devemos analisar com mais profundidade nos capítulos seguintes.

²⁵ Definição do homem por suas motivações econômicas. São as perspectivas econômicas que devem ser consideradas para que o homem desenvolva melhor sua capacidade de produção.

²⁶ Definição do homem por suas motivações psicológicas. As relações humanas são determinantes para o aumento da produtividade.

Nesse modelo, a autonomia concedida ao trabalhador deve ser utilizada para encontrar soluções criativas para melhorar a produção e a lucratividade da empresa, não significando, no entanto, ausência de controle, o qual não se faz mais de forma direta, como nos moldes tradicionais. Incluem-se, agora, as novas tecnologias de informação e o trabalhador não se limita mais às dependências físicas da empresa como ambiente de trabalho. Dessa forma, a alienação e a dominação do trabalhador, características fundamentais da burocracia, não deixaram de estar presentes nas novas relações de trabalho, apenas foram recriadas em formas mais sutis.

Percebe-se, então, que o Estado burocrático (técnico-racional) da fase anterior não é superado pelo Estado gerencial da fase neoliberal. Ambos preservam o essencial, que é a dominação e a manutenção das relações de poder requeridas pelo modelo de produção baseado na acumulação. No entanto, isso não significa que não tenha havido mudanças no Estado e em sua burocracia. Na fase neoliberal, o Estado possui funções que antes não tinha, as quais permitem, inclusive, diferenciar – em diversidade, qualidade e intensidade – países centrais e periféricos.

Por exemplo, enquanto o Estado imperialista norte-americano se torna cada vez mais robusto, tanto no plano militar (em nome da segurança mundial) quanto na economia (negociando os tratados de livre-comércio e intervindo na economia através da política de juros), os Estados latino-americanos se esforçam para adequar seus orçamentos em função da construção do excedente primário necessário ao pagamento da dívida pública. “As tarefas de primeira ordem, como a educação, a reforma agrária, a construção da infra-estrutura ou a segurança pública, são negligenciadas em nome da ortodoxia” (DUMÉNIL, 2007, p. 195).

Além disso, não se pode negar que o capitalismo da fase neoliberal obteve importantes vitórias. Dentre as mais significativas delas, podemos situar a derrocada do sistema “socialista” do Leste Europeu, o enfraquecimento do movimento operário nos grandes centros do capitalismo, permitindo reformas trabalhistas e sociais contra os trabalhadores. Somam-se a isso os grandes e inegáveis avanços tecnológicos ocorridos nas últimas décadas, dando margem a que se anunciasse “uma nova economia”. Isso tudo levou a um clima de euforia

entre as décadas de 1980 e 1990, que ocultou a crise com que o sistema capitalista se deparava, fruto de sua contradição essencial, como afirma Mészáros (2005).

Em nível mundial, no entanto, essa crise vem se manifestando cada vez mais forte a partir de 2000, sobretudo se considerarmos que os Estados Unidos – locomotiva do mundo capitalista –, que se constituiu no centro irradiador da chamada “nova economia”, passa a ser, a partir de então, o centro das turbulências financeiras do mundo. Isso também não deixa de ser fruto da perda de competitividade dessa economia para outras, como Europa, Japão e sobretudo a China. Esse fenômeno tem levado a um aumento contínuo do déficit comercial, que já se arrasta por vários anos, aprofundando o endividamento do país e dos cidadãos do norte das Américas.

Enfim, a aposta do pensamento neoliberal de concentrar a riqueza nas mãos de poucos, sob o argumento de que isso impulsionaria os níveis de investimento, proporcionando maiores índices de crescimento econômico, falhou. A maioria dos países (principalmente os latino-americanos) que aderiram à cartilha neoliberal imposta pelo FMI e pelo Banco Mundial apresentou índices de crescimento inferiores aos que vinham apresentando no período anterior²⁷. Além disso, constata-se também que, entre 1980 e 2003, houve um contínuo aumento da pobreza nesses países²⁸.

Outro fator importante mostrado pelos dados é o crescimento descontínuo desses países a partir dos anos 1990²⁹. Segundo estudos comparativos entre países asiáticos e latino-americanos, desenvolvidos por Salama (2006), o crescimento do PIB de forma desregular (volatilidade), como tem ocorrido na América Latina, inviabiliza o crescimento da renda do trabalhador, ainda que nas mesmas proporções. Esse autor acredita que o crescimento pequeno e volátil da economia, junto com a manutenção das desigualdades de renda e a ausência de políticas sociais de caráter estrutural no campo da educação e da saúde forma um ambiente

²⁷ Considerando dados do próprio Banco Mundial, enquanto, entre os anos de 1960 e 1970, o Produto Interno Bruto (PIB) da América Latina crescia a uma média anual de 2,56 %, entre os anos de 1980 a 1990, o crescimento foi de apenas 1,29%.

²⁸ Segundo o panorama social da América Latina elaborado pelo CEPAL (2005), dados estimados de 19 países mostram que a população pobre na região passou de 40,5%, em 1980, para 44,3%, em 2003.

²⁹ O *Anuário estatístico de América Latina y el Caribe* (2005) mostra que o crescimento do PIB da América Latina foi de -0,6% em 1990, de 0,4% em 1995, de 4,0% em 2000, de 0,3% em 2001 e de -0,8% em 2003.

sem perspectivas para redução da pobreza. No caso do Brasil, que aplicou o receituário neoliberal de forma mais acentuada a partir dos anos 1990, pode-se notar, segundo os dados do IBGE, que entre 1996 e 2002 (pegando o segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso e parte do primeiro) a média do PIB não passou de 2,3%.

No entanto, mesmo diante do estrago que já se observa nos países pobres, como teoria de negação do Estado em favor das virtudes do mercado, o neoliberalismo nunca foi inteiramente aplicado, sobretudo porque o capitalismo tardio não se sustenta sem as mediações estatais e porque importantes forças burguesas continuam dependendo do Estado para multiplicar seus lucros, como já destacado acima.

Esses fatos, portanto, negam uma “nova fase de desenvolvimento” que tenha revolucionado inteiramente as relações econômicas, sociais, políticas e culturais do mundo atual. Assim, deixam cada vez mais claro que a hegemonia do pensamento neoliberal é resultado das lutas de classes, que a dominação econômica e política das elites financeiras mundiais se tornou uma realidade, de modo que, em razão disso, o Estado e sua burocracia não é descartado nem reduzido a um mínimo insignificante, como propõe o discurso neoliberal.

E é nessa posição ambígua que a burocracia, como formalização do Estado (instituição mediadora nas relações de poder e manutenção da dominação burguesa) na fase neoliberal, é chamada a assumir uma nova postura (Estado gerencial), a se reformular e a se adequar aos “novos tempos”.

No entanto, essa nova condição exigida da burocracia, em decorrência de sua condição de sistema de mediações atuante em contextos separados pela luta de classes, pela divisão no interior da sociedade, manifesta-se de forma a criar uma importante dificuldade na sua definição ou classificação, diferentemente do que acontecia no Estado social, em que se ressaltavam suas características técnicas e racionais, relegando-a a uma função ideologicamente apolítica. A burocracia, no Estado neoliberal, tanto em seus aspectos objetivos quanto subjetivos, se diversifica, aparecendo em novas formas (menos submetida ao controle da coletividade), tem suas tradicionais funções seriamente questionadas e até mesmo sua eliminação anunciada.

Em conclusão, no presente capítulo, buscando analisar a burocracia como um fenômeno historicamente determinado, demonstrou-se que as diferentes formas como se desenvolvem e se complementam as economias centrais e periféricas implicam correspondentes formas estatais e burocráticas. Demonstrou-se, também, que as diferentes perspectivas ideológicas que caracterizam as formas burocráticas (no Estado social e Estado neoliberal) apresentam uma relação importante com os dilemas e as crises vividas pelo próprio modelo de produção capitalista.

Esses dilemas e crises que se acirraram no período neoliberal, principalmente nos países periféricos, levaram a uma importante dificuldade para desenvolver uma caracterização única da burocracia. Suas funções e sua organização se diversificaram dentro das próprias estruturas estatais. No entanto, ao se tornar mais flexível e menos previsível nas suas ações, a burocracia não está menos abrangente em relação à vida das pessoas. Pelo contrário, o espaço deixado pelas organizações burocráticas junto àqueles que perderam o emprego (no sistema público ou privado) ou àqueles que deixaram o campo, é ocupado por empresas terceirizadas, por organizações “não-governamentais”, por projetos sociais, por conselhos, por cooperativas e outras formas burocráticas de organização “consentida” pelas pessoas e incentivadas pelo Estado.

Demonstrou-se, por fim, que as indicações sobre a redução da importância estatal e da superação da burocracia na organização do Estado neoliberal não passaram de meras especulações.

PARTE II

BUROCRATIZAÇÃO E AS GRANDES TRANSFORMAÇÕES

Capítulo 3

BUROCRATIZAÇÃO, REESTRUTURAÇÃO PRODUTIVA E PAÍSES PERIFÉRICOS

A administração tornou-se há muito tempo o elo central de elaboração do instável equilíbrio de compromissos no seio do bloco no poder, entre este e as massas populares (POULANTZAS, 1990, p. 256).

Como se afirmou nos capítulos anteriores, o mercado, em sua forma pura, auto-regulável, mostrou-se um mito, e o capitalismo precisou do Estado para se manter. Dadas as contradições nas quais o sistema de produção capitalista se envolveu, o Estado se tornou vital para sua existência. No entanto, como não há um controle bem sucedido do capitalismo, este se enreda sempre em novas crises, exigindo a reorganização das estruturas materiais e sociais da sociedade.

A chamada reestruturação produtiva, portanto, nada mais é que um processo inteiramente relacionado às crises decorrentes das bases contraditórias do modo de produção capitalista. Na tentativa de reverter tendências desastrosas para o próprio sistema de acumulação, são desencadeadas reformas e transformações envolvendo dialeticamente elementos infra e supra-estruturais.

O estudo da burocracia no contexto da reestruturação produtiva, então, pressupõe buscar responder à seguinte questão: que relações se podem observar entre as metamorfoses do mundo do trabalho atual, as mudanças materiais e ideológicas impostas à burocracia e as “reformas” do aparelho de Estado ocorridas no Brasil e na América Latina nas últimas décadas? A resposta a essa questão, porém, implica responder uma questão anterior: como se processam as relações entre capital e trabalho diante dos processos de reestruturação produtiva e que tipo de contradições permeiam tais relações?

Mais especificamente sobre a burocracia, interessa saber: que tipo de papel (ou condição) a burocracia assume no contexto das mudanças e das relações entre capital e trabalho? Interessa saber, também, como a organização burocrática dos países periféricos é afetada pela reestruturação produtiva. E importa saber,

ainda, como o Brasil e outros países da América Latina foram levados a “adequações” de suas estruturas burocráticas aos novos modelos, bem como que conseqüências já se podem observar de tais “adequações”, realizadas via processos de “reformas gerenciais” do Estado?

Inicialmente, faz-se necessário esclarecer que, para a análise da burocracia estatal na relação com a chamada reestruturação produtiva, procura-se aqui considerar a burocracia como forma estatal moldada pelas transformações nas relações de trabalho atuais, marcadas pela revolução tecnológica, pela produtividade da ciência e pela tomada do conhecimento como força produtiva (fatores objetivos). É bom lembrar também que em seus aspectos políticos e ideológicos, a burocracia manifesta-se especialmente na transitoriedade das teorias administrativas (fatores subjetivos).

Com isso, a burocracia no sistema de produção capitalista é assimilada pela burguesia e age antiteticamente, ou seja: “[...] de um lado responde à sociedade de massa e convida a participação de todos, de outro, com sua hierarquia, monocracia, formalismo e opressão, afirma a alienação de todos, torna-se jesuítica (secreta), defende-se pelo sigilo administrativo, pela coação econômica, pela repressão política” (TRAGTENBERG, 1992, p. 190). A cada nova fase do processo de produção sob o domínio do capitalismo implica correspondentes respostas intelectuais condicionadas pela luta de classe.

Nesse sentido, busca-se recuperar a relação entre as metamorfoses do mundo do trabalho e suas determinações mútuas com a ideologia hegemônica atual. Esse fato envolve necessariamente o fenômeno do desemprego e da precarização do trabalho, com suas inúmeras formas de encobrimento e mascaramento, através das “modernas” formas de ocupação, chamadas agora de “trabalho flexível”, “autônomo” ou “polivalente”. Envolve igualmente a compreensão do próprio capitalismo como um sistema sócio-metabólico que desenvolve um processo de alienação permanente das relações de trabalho.

E é dessa forma que podemos recuperar as teorias da administração como importante resposta intelectual que acompanha as determinações sociais, sustentando ideologicamente o processo de dominação. Ou seja, “A teoria da Administração, até hoje, reproduz as condições de opressão do homem pelo

homem; seu discurso muda em função das determinações sociais” (TRAGTENBEERG, 1992, p. 216). A alienação reproduzida no mundo do trabalho leva à organização de estruturas hierárquicas que permitam o exercício do poder e a preservação da dominação e da sociedade de classes.

Contudo, o trabalho por si só não implica um processo de alienação. “Como criador de valor de uso, como trabalho útil, é o trabalho, por isso, uma condição de existência do homem, independente de todas as formas de sociedade, eterna necessidade natural de mediação do metabolismo entre homem e natureza e, portanto, vida humana” (MARX, 1991, p. 50). Essa passagem do trabalho de Marx não nos deixa esquecer que o ato de produção e reprodução da vida humana se realiza pelo trabalho, e o homem transforma a si próprio à medida que transforma a natureza pelo trabalho.

E mais: o trabalho permite o desenvolvimento da práxis³⁰, que é uma condição exclusivamente humana. É uma característica exclusivamente humana idear, na consciência, a configuração que se quer imprimir ao objeto do trabalho, antes de sua realização. Por isso, como afirma Lukács (1978, p. 8, “O trabalho é um ato de pôr consciência e, portanto, pressupõe um conhecimento concreto, ainda que jamais perfeito, de determinadas finalidades e de determinados meios”.

No entanto, de ponto de partida da humanização, o trabalho se torna, no capitalismo, fonte de degradação humana. Com se sabe, pelo trabalho, ao transformar a natureza, o homem também transforma a si. Esse princípio fica claramente demonstrado quando Engels (1975), em *A origem da família, da propriedade privada e do Estado*, quando analisa o papel do trabalho na transformação do macaco em homem. O autor observa que a mão do macaco sofre uma adaptação não apenas como órgão destinado ao trabalho, mas com o produto deste. Isso significa que a realização do trabalho torna o homem mais humano; mas, a depender do seu tipo, pode também negar essa humanidade.

No capitalismo, no entanto, o que deveria ser fonte de humanidade se torna desrealização, ou seja, se por um lado o trabalho é fundante da vida humana, na sociedade capitalista ele se transforma em trabalho assalariado, alienado,

³⁰ Podemos resgatar a noção de práxis em Marx pelo trabalho de Vásquez (2007, p. 109). Para esse autor, “A relação entre teoria e práxis é para Marx teoria e prática; prática, na medida em que a teoria, como guia da ação, molda a atividade do homem, particularmente a atividade revolucionária; teórica, na medida em que esta relação é consciente”.

fetichizado. A força de trabalho (físico-intelectual), central na realização do ser intelectualmente ativo, torna-se mercadoria. Então, de meio de satisfação do ser humano, de realizações pessoais e de humanidade para o trabalhador, o trabalho se torna um mecanismo de degradação. O trabalhador não se reconhece mais no produto do seu trabalho, repudia e nega algo que lhe traz dor e sofrimento, em vez de satisfação. Como afirma Marx (1991), o trabalhador se sente livremente ativo em suas funções animais (comer, beber procriar, etc.), enquanto que, em suas funções humanas, sente-se como animal. O que é próprio da animalidade se torna humano e o que é humano se torna animalesco.

Um sistema como esse não se sustenta sem a construção de estruturas organizacionais reprodutoras das relações de dominação e de poder daí decorrentes. Assim, ao longo da história do capitalismo, dentro do que podemos chamar de constantes ofensivas do capital sobre o trabalho, são constituídas várias formas, necessárias, de organização do trabalho. Tais formas não podem ser definitivas; serão sempre provisórias, sucedendo-se e entrelaçando-se ao longo do tempo nas várias realidades em que são instituídas. Elas refletem as contradições e as necessidades do próprio sistema de capital, bem como as lutas de classes daí decorrente.

3.1 A reestruturação produtiva e a relação capital / trabalho

Sem a intenção de realizar um estudo mais detalhado das diversas formas de organização do trabalho no mundo capitalista, torna-se necessário destacar alguns fatos que revelam o desenvolvimento e a superação de alguns modelos administrativos requeridos pelo processo de acumulação a partir do último século.

No final do século XIX e início do XX, o capitalismo entrava na Segunda Revolução Industrial, adotando um novo padrão tecnológico que levava à concentração técnica e financeira e necessitava desenvolver novas formas de gestão do trabalho. Foi nesse contexto que o taylorismo³¹ pôs fim ao regime de

³¹ O taylorismo é derivado das idéias de Frederick Winslow Taylor, pregando que o objetivo da administração científica na empresa seria o "máximo de prosperidade ao patrão e ao mesmo tempo, o máximo de prosperidade ao empregado" (1985, p. 29). Segundo Heloani (2000, p. 7), "[...] além de sua versão mais conhecida de mecanismos normatizadores (em virtude de sua proposta de gestão

contrato que predominava na produção industrial norte-americana. O desenvolvimento de máquinas-ferramentas permitiu simplificar o trabalho e incorporar uma massa de trabalhadores não especializados. A introdução do taylorismo nas fábricas também acelerou o projeto capitalista de pôr fim à influência dos trabalhadores de ofício.

No modelo de produção taylorista, com a reinvenção das relações de trabalho para atender aos interesses de acumulação (que introduzia o modelo de administração científica), havia uma clara exigência de qualificação do trabalhador, no sentido de garantir o parcelamento das atividades e a especialização das tarefas. A individualidade passou a ser condição indispensável para separar os trabalhadores e garantir o desempenho adequado dos movimentos pensados e planejados nas instâncias superiores da fábrica.

No entanto, a perfeita sintonia entre a fábrica e o trabalhador taylorizado não se mostrou duradoura. Esse sistema, que exigia uma forte organização disciplinar do trabalhador, passou a ter dificuldades no que se refere à motivação para o aumento contínuo da produção. Para um bom empenho na fábrica, o salário – às vezes extremamente baixo – já não era suficiente. O trabalhador havia perdido o domínio do conhecimento sobre o produto final do seu trabalho e mal tinha a satisfação de ter contato com parte do objeto produzido. Assim, tendo perdido parcialmente seu interesse pelo trabalho, não realizava a produção esperada pelo capitalista. Problemas como a queda dos preços e dos lucros e, sobretudo, o descontentamento dos trabalhadores, manifestado nas inúmeras ações sindicais que eclodiam nos grandes centros industriais no início do século XX, indicavam que era preciso fazer um “pacto” com os trabalhadores, perspectiva buscada nos princípios fordistas³² de produção.

Com o fordismo introduzindo a esteira rolante para evitar o deslocamento do trabalhador no espaço da fábrica, por um lado se manteve e até se ampliou a orientação disciplinar do trabalhador. Mas, por outro, buscou-se resolver o problema

de tempo e movimentos), elaborou a primeira tentativa de administração da percepção dos trabalhadores. Ao contrário do que frisam alguns manuais de administração, o seu projeto não se dava apenas a partir do estudo da melhor maneira de produzir. O melhor modo pressupunha a cooperação recíproca entre capital-trabalho e o reordenamento da subjetividade do interior do processo produtivo”.

³² Modelo de organização do trabalho que teve como nascedouro a fábrica de montagem de automóveis Ford, bem como as idéias sistematizadas por seu proprietário, H. Ford.

da motivação dos trabalhadores com medidas claramente destinadas a comprometer o empregado com a produção³³. Observa-se que em vários países foram implantadas iniciativas nesse sentido: melhoria nas condições ambientais do trabalho (Inglaterra); apelo ao nacionalismo (Alemanha nazista); *dopolavoro* (na Itália); operário padrão *Stskhanovismo* – (União Soviética) e assim por diante (HELOANI, 2000).

Na seqüência ou algum tempo depois, sobretudo como conseqüência da luta dos trabalhadores, observaram-se melhorias salariais conforme a produtividade e também a elevação do padrão de consumo nos países mais industrializados (em maior ou menor grau, conforme o caso). Era um segundo momento do modelo fordista, posto como “alternativa” tanto às mazelas do capitalismo puro (selvagem) quanto ao projeto comunista. É nesse momento que ganha força o *Estado de bem-estar social*, no qual o capitalismo incorpora políticas de seguridade, empregos estáveis e direitos como à educação e à saúde, por exemplo (HOBBSAWN, 1992b).

Em *Americanismo e fordismo* (1934), Gramsci (2001) chama atenção para o fato de que, com o fordismo, buscava-se a organização de uma “economia programática”, superando o modelo anterior, denominado por ele de “velho individualismo econômico”. O autor afirma ainda que isso foi fruto das várias formas de resistência que o processo de produção vinha sofrendo ao longo do tempo e constata que o fordismo representava os ideais da sociedade estadunidense, que, entre outras características, não sustentava nenhuma classe numerosa que fosse totalmente parasitária, com se verificava na Europa, no caso do pessoal do Estado e dos intelectuais. Sobre a americanização e o tipo de Estado que estaria presente ali, Gramsci (2001, p. 259) afirma o seguinte:

A americanização exige um determinado ambiente, uma determinada estrutura social (ou a decidida vontade de criá-la) e um determinado tipo de Estado. O Estado é o Estado liberal, não no sentido do livre cambismo ou da efetiva liberdade política, mas no sentido mais fundamental da livre iniciativa e do individualismo econômico que chega com meios próprios, como “sociedade civil”, através do próprio desenvolvimento histórico, ao regime de concentração industrial e do monopólio.

No entanto, o modelo fordista, como referencial de organização social, não só levou a uma tentativa de tornar trabalhadores e proprietários dos meios de

³³ Para Ford (1964), deveria se destacar a identidade de interesses entre patrões e empregados. Ele definia a relação trabalho-capital como sendo uma sociedade.

produção defensores de um mesmo projeto, como também se tornou compatível com o desenvolvimento do capitalismo tardio, que ampliava as funções do Estado na garantia de alguns serviços básicos à população.

Apesar do “sucesso” do modelo fordista na tentativa de transformar os trabalhadores em consumidores e executar o projeto de regulação da economia, aumentando a presença do Estado na produção e na realização de despesas sociais, a crise se tornou “intolerável”. Quando o retorno do capital investido não correspondeu mais às expectativas dos investidores, quando o Estado passou a enfrentar crises fiscais pelo aumento da demanda dos serviços públicos e quando os trabalhadores passaram a resistir às ameaças de desemprego e às reduções de salários, havia chegado a hora de propor um “novo” modelo para a relação capital-trabalho e de desenvolver uma nova sustentação política e ideológica que permitisse a recuperação dos patamares “ideais” de exploração capitalista.

O novo paradigma de sustentação do modelo capitalista de produção, para a retomada do processo de acumulação, exigia o fim da sociedade de consumo e do Estado social. É nesse sentido que, a partir dos anos 1970, um conjunto de princípios e valores passaram a determinar as formas de organização do trabalho e as relações sociais. Esse novo modelo, ao se configurar como o paradigma da nova ordem econômica e social, torna-se um meio pelo qual o capital evita aumentos salariais, internacionaliza a produção e reduz a intervenção estatal no que se refere à sua ação social.

A nova forma de gestão e organização do trabalho, chamada de pós-fordismo ou toyotismo (também denominada de modelo pós-industrial, pós-moderno e até pós-capitalista³⁴), buscou maior identidade do trabalhador com a empresa e a absorção total de suas forças físicas e mentais. É “caracterizada cada vez mais pela precariedade, pela flexibilização e desregulamentação, de maneira sem precedente para os assalariados” (VASAPOLLO, 2006, p. 45). Nascidas da revisão do modelo fordista, as atuais condições de organização do trabalho e de exploração dos

³⁴ O pós-capitalismo é utilizado em dois sentidos: um primeiro denomina as sociedades que viveram experiências socialistas (MÉSZÁROS, 2005) e o segundo deriva de uma interpretação em que a sociedade salarial, estendida para a sociedade como um todo, relativiza e elimina a luta de classe: “O regime de assalariamento configuraria, pois, uma verdadeira superação do proletariado” (CASTEL, 1998 apud BRAGA, 2003, p. 81).

trabalhadores se apresentam de forma a adequar a produtividade do trabalho ao controle da ordem e à manutenção da concentração da riqueza.

Em linhas gerais, pode-se concordar com Marco Revelli (2009) quanto aos elementos que fundamentam seu diagnóstico do pós-fordismo:

1) esse modelo radicaliza aspectos do modelo fordista-taylorista, acentuando a dependência dos trabalhadores na relação sistêmica do processo produtivo, fator que leva à permanência ou até à ampliação das estruturas hierárquicas, de mando e de dominação;

2) se antes a sociedade se organizava em torno da fábrica, agora, no pós-fordismo, é a fábrica que deve se adequar a uma sociedade que não absorve tudo que é produzido. A mobilidade está na fábrica, não há mais programação racional, cálculo ou forma definitiva para descrever sua organização burocrática;

3) as funções no interior da fábrica não se dividem mais tão nitidamente. Não se admite mais, no que se refere à divisão do trabalho, uma descontinuidade entre o trabalhador e a direção da empresa;

4) o sistema produtivo cria seu mercado de trabalho ideal. Não há mais unificação nem na qualificação nem nos direitos. O trabalhador empregado na produção central assume enorme distância daquele desempregado ou subempregado que também é utilizado das mais diversas formas pelo ciclo produtivo / comercial das grandes empresas;

5) a forma-Estado também foi afetada. Há uma relativização no que se refere às definições de funções entre Estado e empresas privadas. Estabelece-se um misto de continuidade entre burocracias estatais e privadas, traduzindo-se como resultado das privatizações, terceirizações, organizações sociais, agências reguladoras, etc.;

6) no que se refere às formas de lutas tradicionais dos trabalhadores, nas fábricas, nos sindicatos e nos partidos, sua eficácia foi neutralizada junto com as mudanças gerais na economia e na produção.

Francisco de Oliveira (2003, p. 135) busca desvelar esse fenômeno através da compreensão das mudanças sofridas pelo processo de extração de mais-valia – absoluta e relativa. Segundo o autor, “[...] a produtividade do trabalho dá um salto mortal em direção à plenitude do trabalho abstrato”.

Para esse mesmo autor, teoricamente, isso significa transformar todo o tempo de trabalho em trabalho não-pago, um fenômeno que funde mais-valia absoluta com mais-valia relativa e que só é possível graças à supressão da jornada de trabalho como mensuração do valor da força de trabalho. Essa é uma luta do capital que se manifesta no crescimento da produtividade do trabalho, visando encurtar a distância entre o tempo de trabalho total e o tempo de trabalho da produção.

Nessa perspectiva, a mais-valia absoluta obtida com o aumento do tempo de trabalho ou com a diminuição do salário perde o foco. Com a informalidade, a subcontratação e a terceirização, cria-se uma situação em que o trabalhador, trabalhando por produção, não faz mais que o próprio salário. A mais-valia relativa (expressando-se no avanço da produtividade do trabalho pelo incremento da tecnologia) vai permitir a utilização em grande escala do trabalho informal. Então, quando se fundem mais-valia absoluta e relativa, dado o aumento da jornada da mais-valia relativa, tem-se, ao contrário do que se poderia imaginar, o aumento do trabalho não-pago:

No fundo, só a plena validade da mais-valia relativa, isto é, de uma altíssima produtividade do trabalho, é que permite ao capitalista eliminar a jornada de trabalho como mensuração do valor da força de trabalho, e com isso utilizar o trabalho abstrato dos trabalhadores "informais" como fonte de produção de mais-valor. Este é o lado contemporâneo não-dualista da acumulação de capital na periferia, mas que começa a se projetar também no núcleo desenvolvido (OLIVEIRA, 2003, p. 137).

Como se vê, a tese da eliminação da jornada de trabalho como mensuração da força de trabalho parece induzir a negação do trabalho vivo como fonte geradora de valor no processo de produção de mercadorias, relegando-o apenas ao processo de realização do valor. No entanto, é preciso considerar que o capital não é capaz de completar seu ciclo de valorização sem a força de trabalho humana; é preciso compreender que, no contexto atual, está se verificando uma significativa diminuição e modificação da utilização do trabalho vivo em vários setores, mas não a sua eliminação. O tempo de trabalho e, sobretudo, a mensuração do tempo de produção para determinar o valor de uma mercadoria é uma construção social. A ciência (sendo uma propriedade privada) reduz o tempo de trabalho realizado pelo homem, mas não o libera. E, ao interferir no processo de

produção, alterando estratégias e métodos e também aumentando a produtividade do trabalho, acelera o processo de crise do capital.

O investimento capitalista na difusão de uma nova ideologia organizacional, condenando os processos burocráticos e estabelecendo uma nova conduta dos trabalhadores frente aos interesses dos proprietários dos meios de produção, é prova de que a reprodução das relações de dominação no mundo do trabalho não foram eliminadas.

No sistema de dominação e exploração que tem como fundamento o capital, o valor é uma criação social que não se refere simplesmente ao objeto em si, em qualquer tempo e lugar. Do mesmo modo, de forma alguma as relações de produção podem ser abstraídas de suas condições concretas de existência, elas existem em contextos determinados, que revelam o indivíduo vivendo em sociedade.

Isso significa que, sem as pessoas, sem a sua produção e suas relações, não há valor. Por isso, não há mundo à parte para a criação de riquezas, prestígio e estimação. A relação de dominação capitalista se faz pela apropriação que alguns conseguem do trabalho e do sacrifício de outros. O fator que permite a manutenção das diferenças de classe na sociedade é necessariamente uma relação de exploração. No entanto, para o bom funcionamento das relações de produção e reprodução da sociedade capitalista, as relações de exploração terão sempre mais êxito na medida em que forem tomadas como algo da própria natureza humana ou quando negadas e camufladas.

Diante da reconfiguração do processo produtivo atual, o sistema de capital, como fetiche, busca mostrar-se ainda mais capaz de se reproduzir sem nenhuma dependência em relação ao trabalho, chegando a dar uma falsa idéia da “liberação” do trabalho em favor da humanidade. No entanto, não se pode perder de vista que o sistema do capital, em todas as suas formas – capitalistas ou “pós-capitalistas” –, tem (e deve ter) sua expansão orientada e dirigida pela acumulação. Sendo assim, não há, no momento atual, como não houve em outros momentos, preocupação com a satisfação das necessidades humanas. Esse é o fator que justifica sua luta permanente na subordinação do trabalho, seja negando sua função primordial na produção e realização do valor das mercadorias, seja tornando a

sobrevivência do trabalhador (aquele que vende apenas a sua força de trabalho) dependente da oferta de trabalho pelo capitalista.

Sennett (2006) expõe os desafios que o homem deve enfrentar no capitalismo atual: cuidar das relações de curto prazo e de si mesmo; estar migrando de tarefa a tarefa; desenvolver novas capacidades à medida que as exigências da realidade vão mudando; e permitir que o passado fique para trás, não se apegando às situações vividas. Para Mészáros (1981), isso é o que tem sido chamado de “*downsizing* produtivo”³⁵ em nome do “avanço tecnológico”. Ou seja, o parâmetro agora é a tecnologia, que assumiu uma forma independente da vida, virou um organismo com vontade própria e assumiu o dever de tomar as decisões.

A ideologia que anuncia uma “nova era” no mundo do trabalho e até o “fim do trabalho” como consequência do avanço tecnológico tem buscado justificar o processo de flexibilização e precarização como forma de amenizar a diminuição da oferta de trabalho e breçar o desemprego. No entanto, o desemprego dos tempos atuais tem se mostrado irredutível, inclusive apresentando taxas maiores nos países periféricos, onde a precarização e a flexibilização tiveram um aprofundamento maior³⁶.

Sendo assim, a desregulamentação das relações de trabalho imposta como necessária para diminuir a onda de desemprego não soluciona o problema, mas impõe aos trabalhadores a aceitação de salários mais baixos e em piores condições. No entanto, a ideologia “pós-fordista” promete arrancar o capitalista de sua estagnação e se apresenta como uma alternativa progressista, que promete fazer o omelete sem quebrar os ovos, ou seja, resolver a crise do capitalismo no próprio marco do capitalismo.

³⁵ O termo *downsizing* vem sendo largamente utilizado pelo empresariado e por altos executivos como uma forma mais elegante de se referir aos cortes de funcionários no interior da empresa. O sentido proposto é de realizar um “achatamento” da pirâmide existente na empresa, no sentido de “eliminar” a burocracia corporativa desnecessária. Enfim, trata-se de realizar processos de demissão e redução de gastos, cortando, sobretudo, os níveis gerenciais intermediários, que serão substituídos pelo desenvolvimento de tecnologias de comunicação e pela delegação de responsabilidades a gerentes e funcionários de níveis inferiores (Disponível em: < <http://pt.wikipedia.org/wiki/downsizing> > acesso em 15 de maio de 2008).

³⁶ Mészáros (2006 p. 30) lembra que, “[...] de acordo com os números oficiais – grosseiramente subestimados –, há mais de 40 milhões de desempregados nos países industrialmente mais desenvolvidos. [...] Em um país como a Índia – reverenciado pelos organismos econômicos tradicionais por suas realizações na direção do desenvolvimento –, há não menos do que 336 milhões de pessoas desempregadas e outros milhões sob condições inadequadas de trabalho cujos dados não foram registrados”.

Com o pós-fordismo e a mundialização econômico-produtiva, o trabalho ilegal vem assumindo dimensões gigantescas, também porque os países industrializados deslocaram sua produção para além dos limites nacionais, e, sobretudo, vêm investindo em países nos quais as garantias trabalhistas são mínimas e é alta a especialização do trabalho, conseguindo, assim, custos fundamentalmente mais baixos e aumentando a competitividade (VASAPOLLO, 2006, p. 46).

No marco do pós-fordismo e junto à tese do fim do trabalho, tenta-se sustentar a idéia do fim das classes. No entanto, diante dos atuais processos que representam uma enorme revanche do capital sobre o trabalho, uma verdadeira “contra-ofensiva capitalista”, como a denomina Almeida (2003), percebe-se que não há como manter tal proposição. Sabe-se que a ideologia do fim das classes sociais, que representou claramente os ideais da classe dominante, no sentido de dar uma resposta política e sociológica à organização dos trabalhadores e às lutas sociais, é uma ideologia baseada no contexto dos “30 gloriosos” e tem se mostrado pouco convincente ultimamente (CHAUVEL, 2002). Se atualmente esse discurso insiste em se manter, é porque está vinculado ao referencial histórico de anos anteriores.

O discurso do fim das classes, portanto, se reproduz com base na verificação empírica de alguns indicadores econômicos do pós-Segunda Guerra Mundial. Nesse momento, verificou-se um significativo aumento do setor terciário, junto com a elevação do nível de vida e de consumo das classes médias (nos países centrais). Os comportamentos políticos (eleitorais) não traduziam a divisão da sociedade por extratos sociais.

Como observa Chauvel (2002, p. 59),

O essencial da argumentação pode ser expresso numa linha simples, ou até simplista: queda das desigualdades econômicas e educacionais, enfraquecimento das fronteiras sociais em termos de acesso ao consumo e às referências culturais, mas também elevação da mobilidade; menor estruturação das classes em grupos distintos, discerníveis, identificáveis e opostos; menor potencial de conflitos das classes e consciência de classe enfraquecida.

Portanto, os argumentos se baseiam em mudanças na estrutura social de alguns países centrais do capitalismo ocorridas numa determinada fase histórica que sofre uma inflexão no final do século XX. No entanto, a continuação da reprodução do discurso do fim das classes tem a seu favor a dessindicalização e o declínio da vida partidária de esquerda em praticamente todo o mundo capitalista Ocidental, ocorrido, sobretudo, nos anos 1970 e 1980. Nesse sentido, “[...] as ideologias de massa estão atrasadas em relação às evoluções que se costuma chamar de infra-

estrutura. [...] o movimento do político está defasado em relação ao da estrutura social” (CHAUVEL, 2002, p. 68).

A reestruturação produtiva que toma forma a partir do período histórico acima destacado cria um conjunto de obstáculos para a manutenção da melhoria das condições de vida dos trabalhadores nos países centrais e agrava as mazelas sociais nos países periféricos, aprofundando significativamente, em todo o mundo, as diferenças de classes. As conseqüências da flexibilização das relações de trabalho, da precarização dos contratos de trabalho e do desemprego atingem o mundo capitalista como um todo. Porém, diante das forças desiguais e das condições diferenciadas de acesso à renda, ao consumo e ao atendimento social nos países periféricos, os problemas se tornam catastróficos³⁷.

Junto com o desemprego, difunde-se, no mundo do trabalho, uma série de alterações no sentido de reorganizar as relações de trabalho, os processos de gestão e as inovações tecnológicas. As mudanças no âmbito das empresas propõem, sobretudo, uma nova política de recursos humanos, visando reduzir gastos com pessoal, aumentar a produtividade do trabalho e evitar mobilizações e descontentamento dos trabalhadores.

Para reduzir os gastos com pessoal, busca-se: eliminar a estabilidade ou restringi-la a um grupo bem reduzido de empregados; realizar mudanças e renovações constantes, exigindo flexibilidade e capacidade de inovação dos empregados, para que possam desenvolver mais de uma função dentro da empresa, de forma a compensar inclusive a ausência daqueles que forem dispensados; e eliminar o papel “autoritário” da hierarquia (sobretudo aquelas intermediárias), reduzindo o número de *experts*: o chefe interpreta as regras e as transmite aos seus subordinados de forma direta.

No sentido de aumentar a produtividade do trabalho, a nova política de recursos humanos propõe: recompensa econômica e simbólica (medalhas, diplomas, quadros de honra ao mérito, etc.) para os trabalhadores que se destacarem segundo os interesses da empresa; intelectualização das tarefas (nas empresas de ponta) por conta da tecnologia agregada a todos os setores do

³⁷ “Até o final da década de 1980, conforme as estatísticas oficiais, o desemprego era relativamente baixo no Brasil. A partir de 1990, a quantidade de pessoas sem emprego e procurando um posto de trabalho ganhou forte relevância, sem paralelo com qualquer período de tempo anterior” (POCHMAM, 2006, p. 61).

processo de produção; aumento do fluxo de informações intra e extra empresa (ouvir o cliente), de forma que o próprio cliente venha a agir como supervisor de produção; formação que leva a envolver o trabalhador com os interesses da empresa (a exemplo dos militares: descobrir competências, ser guerreiro, dar a vida, ser um vencedor, ter gosto pela batalha e pelo risco, pois a recompensa está no heroísmo); e ainda reduzir o ciclo da mercadoria – necessidade / produto / resposta / encaminhamento ao cliente –, exigindo qualidade total (defeito zero) e a substituição da programação pela estratégia, devido às incertezas (LIMA, 1996).

Para evitar a mobilização e o descontentamento dos trabalhadores, o novo programa de gestão da produção prega a descentralização e a participação nas decisões (autonomia controlada). “Para manter a confiabilidade sobre as decisões delegadas, essa empresa deve organizar mecanismos de controle indiretos sobre a atuação dos indivíduos” (HELOANI, 2000, p. 96).

A competição acentuada no mercado e no interior da empresa, entre os colegas, deve ser levada ao extremo, e o controle dos trabalhadores se dá principalmente pela identificação destes com os valores da empresa e pela adesão e interiorização das regras e da linguagem da empresa. “Os trabalhadores suprimem as suas particularidades e se identificam com lógicas abstratas formalmente desconectadas de sua subjetividade” (HELOANI, 2000, p. 98). A política de individualização, com incentivos, salários, premiações, etc., é um dispositivo para a antecipação do conflito, evitando reivindicações coletivas. Da mesma forma, declara-se que as pessoas estão em primeiro lugar e reconhece-se a existência do outro, dando a impressão de respeitá-los e valorizá-los em declarações como “o homem é a chave do sucesso”, mesmo que os objetivos financeiros sejam prioritários. Por último, propaga-se a valorização do consenso e da harmonia no interior da empresa – “é o fim dos conflitos”.

Como se vê, algumas medidas se estendem a mais de um dos três objetivos destacados acima (reduzir gastos com pessoal, aumentar a produtividade do trabalho e evitar mobilizações dos trabalhadores), revelando, no todo, um conjunto de iniciativas que desvendam a contra-ofensiva capitalista no sentido de aumentar suas taxas de lucro, com novas formas de exploração e subordinação dos trabalhadores. No entanto, tais medidas, mesmo representando uma síntese dos

modelos estadunidense (esforço individual e sucesso pessoal) e japonês (espírito de equipe), não se fazem sem atitudes contraditórias.

Lima (1996), referindo-se a um grupo de autores (J. Palmade, E. Enriquez e J. Broda, entre outros), relaciona um conjunto de exigências contraditórias colocadas pela nova ordem nas relações de trabalho. Ou seja, para que o indivíduo atenda ao que é esperado dele, deve, em muitos casos, adotar atitudes contraditórias, como: ser competitivo e ao mesmo tempo colaborador; ser individualista e ter que trabalhar em equipe; tomar iniciativa, ser sujeito do destino e aceitar as regras da empresa; ser flexível, mas também perseverante; ser um jogador (disposto ao risco), mas não aceitar perder – ser sempre um vencedor; ser sensível (compreensível) no trato e insensível na disputa; ser duro, viril e forte, mas ao mesmo tempo charmoso, sedutor e persuasivo.

No caso de gerentes, as exigências parecem ainda mais complexas e contraditórias:

O gerente deve eliminar a dúvida, a angústia e o remorso; deve ser narcisista e ao mesmo tempo flexível; deve saber comunicar, animar e persuadir, ter uma personalidade e se comportar sempre como se estivesse bem consigo mesmo, como se gostasse verdadeiramente do outro. [...] O gerente deve ser um verdadeiro “Proteu”, isto é, mudar constantemente de opinião e interpretar todo tipo de personalidade (LIMA, 1996, p. 45).

E conclui a autora: “[...] não acreditamos que alguém possa responder a exigências tão contraditórias [...] Esse tipo de caráter é descrito como o de alguém que é cínico, astucioso, agressivo e ambicioso” (LIMA, 1996, p. 46). São essas as “qualidades” que o “mercado” valoriza. “Ele não apresenta qualquer traço de culpa, é narcisista, e sua relação com a realidade tem finalidades estritamente egoístas, funcionais, operatórias e calculadas” (LIMA, 1996, p. 46).

À recriação do trabalhador na lógica do processo produtivo atual subjaz a idéia de um novo proletariado, indivíduo concreto que responda às exigências flexíveis de produção e assimile a utilidade integral (como parte da empresa) e marginal (no serviço temporário, na subcontratação, etc.) de sua força de trabalho. É o novo trabalhador, forjado e formado na subproletarização fabril e nos serviços, o chamado trabalhador polivalente, multifuncional, precarizado.

A classe trabalhadora, ao contrário do que se prega, não tem sido eliminada, mas fragmentada, heterogeneizada e complexificada. Sua qualificação caminhou para uma intelectualização em alguns setores e precarização em outros:

Muito diferente da idéia de fim dos trabalhadores e das trabalhadoras, nas últimas décadas pôde-se presenciar um conjunto de mutações que resultaram numa classe trabalhadora ainda mais heterogênea, mais multiforme e mais fragmentada (ANTUNES, 2005, p. 75).

Colocado nas condições atuais, o sujeito trabalhador tem como modelo o indivíduo empreendedor, o homem de *domínio pessoal*, aquele que cria as oportunidades e os resultados que realmente procura. Ele busca o aprendizado contínuo e o espírito de organização, adotando a chamada *disciplina dos modelos mentais*, ou seja, procura estabelecer um equilíbrio entre apresentar suas próprias idéias e estar aberto a influências de outrem. Ele incorpora e constrói uma visão compartilhada sobre o futuro que quer alcançar para empresa.

Nesse modelo de sujeito, a subjetividade deixa de ser um elemento a ser controlado e de certa forma sufocado, para ser agora valorizada e incorporada em todo o processo produtivo. No modelo do taylorismo / fordismo, com a separação rígida entre planejamento e execução, a realização de tarefas de forma absolutamente mecânica representava a negação da subjetividade. No modelo pós-fordista, estimula-se a criatividade do sujeito, que agora vai ser fonte de elevação da mais-valia relativa, permitindo o aumento da produção e o controle da qualidade.

No entanto, o que parece ser uma importante humanização do capital que, num surto de extrema bondade, teria passado a incorporar o indivíduo como um todo, revela-se um golpe de esperteza. Isso porque, como se vê, diante do aumento do trabalho imaterial decorrente dos avanços tecnológicos e das mudanças no padrão de consumo da população, a total satisfação do processo produtivo só se faz com a ação de trabalhadores capazes de inovar constantemente, atuando em diferentes frentes de trabalho, dedicados (de corpo e espírito) ao processo de produção.

Diante do aumento da produtividade do trabalho e do fenômeno do desemprego estrutural, contudo, não têm sido as reais possibilidades de participação no sucesso financeiro das empresas que têm levado o indivíduo a estabelecer uma identidade com seu espaço de trabalho (empenhando toda sua força física e subjetividade a serviço da qualidade e do aumento da produção). Esse papel tem sido geralmente desempenhado pela ameaça constante de demissão, de forma que o trabalhador é prejudicado duplamente: por um lado, passa a não ter outro tipo de vida fora do trabalho (pois este não se limita mais às estruturas físicas

da empresa) e, por outro, submete-se a padrões salariais reduzidos, em função da ameaça constante de demissão possibilitado pelo aumento do exército de reserva.

O trabalhador requerido pelos processos produtivos – empreendedor, motivado para o sucesso e autoconfiante – é também o sujeito ideal para engrossar as filas do desemprego, do subemprego e do trabalho informal. Isso porque, além de fazer parte do enorme exército de reserva, atribuirá a “ligeira” dispensa do trabalho formal a que está submetido a motivos de ordem pessoal: necessidade de alguma formação a mais, estratégia errada na hora da entrevista ou inadequação para a qualificação específica exigida. Essa realidade tem demandado uma busca interminável por agregar condições de competitividade, de forma que nada chega a ser suficiente para garantir ao trabalhador uma segurança suficiente quanto à sua permanência no emprego.

3.2 O papel da burocracia na reestruturação produtiva

Quanto à burocracia, antes de fazer uma caracterização da sua particularização nos países periféricos, no marco da reestruturação produtiva atual, faz-se necessário situá-la no conjunto de mutações que compõem as ofensivas do capital sobre o trabalho como um processo de mediação. No entanto, a compreensão de mediação que se propõe, para ser coerente com o princípio metodológico que orienta o presente trabalho, não deve se reduzir a um simples meio, algo que possibilite / facilite o acesso de uma parte a outra de dois outros sujeitos / objetos.

Diferentemente do que se tem tomado como mediação na relação jurídica, em que um terceiro “neutro / imparcial” busca alternativas para solucionar controvérsias entre outras partes com interesses divergentes, a mediação assumida pela burocracia compreende uma totalidade concreta e complexa, que vai além de simples meio ou de um facilitador “neutro” das relações entre duas ou mais coisas. Antes, é uma mediação que faz parte de uma realidade dialética, portanto contraditória. Não é tampouco uma variável que permite controlar quantitativamente os efeitos de sua presença com previsibilidades exatas de causas e efeitos, numa relação empírica totalmente aparente. “A mediação situa-se no campo dos objetos

problematizados nas suas múltiplas relações no tempo e no espaço, sob a ação de sujeitos sociais” (CIAVATTA, 2001, p. 132).

Assim, o ser de mediação só será compreendido no conjunto das relações que se propõe mediar. Ele existe como resultado das relações articuladas historicamente e numa síntese que inclui totalidade e particularidade. Por isso,

As mediações não são apenas meios, como freqüentemente o termo é usado na linguagem comum e, também, no discurso acadêmico. Os meios são instrumentos, são elos, pontos de ligação. Vistos sob o conceito de mediação, os objetos revelam-se como processos sociais complexos, com significados diversos, dependendo dos sujeitos atuantes e da dinâmica dos fenômenos envolvidos (CIAVATTA, 2001, p. 142).

Dessa forma, no conjunto do movimento global do capitalismo e em especial na chamada reestruturação produtiva, a burocracia se insere como um processo de mediações, ou seja, como uma totalidade que implica processos sociais articulados, complexos, com generalidades e particularidades, e não apenas como um elo ou um meio pelo qual as relações entre capital e trabalho se tornam possíveis.

Os pressupostos ideológicos e práticos que permeiam as metamorfoses atuais no mundo do trabalho, como o discurso do fim da sociedade do trabalho e do próprio trabalho, derivando daí outras conclusões, como o fim do trabalho assalariado, o desaparecimento das classes e até a superação do capitalismo, bem como a idéia de uma “segunda revolução industrial” com toda a apologia ao que foi denominado de “*Sociedade da informática*” (SCHAFF, 1990 apud FRIGOTTO, 1996)³⁸, apresentam uma relação estreita com as diretrizes que sustentam um novo ideal de organização administrativa burocrática, tanto no âmbito das empresas quanto nas instituições estatais .

O discurso que rejeita todas as formas de planificação, negando, inclusive, o próprio ideal iluminista do protagonismo humano (o qual atribuía ao homem, como ser de pensamento e ação, a responsabilidade pelo seu destino), que relega o futuro às determinações automáticas do mercado e aos avanços tecnológicos, cria situações contraditórias, ocultando verdades tanto no campo das relações de produção quanto nas organizações político-administrativas.

³⁸ Na segunda revolução industrial, “[...] as capacidades intelectuais do homem são ampliadas e inclusive substituídas por autômatos, que eliminam com êxito crescente o trabalho humano na produção e nos serviços” (SCHAFF, 1990 apud FRIGOTTO, 1996, p. 100)

É isso que pode ser notado num significativo conjunto de “pregações” que buscam reformar os processos de produção e administração no campo das empresas e organizações em geral. Ao observar as causas do aumento da produtividade nos últimos anos do século XX e início do século XIX, por exemplo, F. Chesnais (2003) relativiza a autonomia do mercado e das inovações tecnológicas:

Os recentes ganhos de produtividade são, portanto, de inovações fundamentais já antigas, o que significa que elas não anunciam, de modo algum, uma aceleração no progresso técnico. [...] O aumento da produtividade depende de mudanças organizacionais e, por conseguinte, de relações políticas que viabilizem sua introdução, assim como da adoção de novas técnicas (CHESNAIS, 2003, p. 58).

Diferentemente do que se defende como verdade incontestável dos novos tempos, as mudanças organizacionais (numa linha histórica que se refaz pelo acúmulo e superação parcial das inovações antigas), bem como as ações políticas, continuam imprescindíveis para a sustentação das estruturas de produção e acumulação capitalista: “[...] a informática é apenas uma das peças da produtividade. A outra peça essencial é a organização do trabalho. [...] na ausência de uma reorganização adequada da empresa, a informática é freqüentemente uma engenhoca custosa” (GORDON, 2000, p. 11 apud CHESNAIS, 2003, p. 59).

A flexibilização, a precarização do trabalho e o desemprego são partes de um conjunto que busca superar a crise do processo de acumulação do capital, desenvolvendo uma série de novas diretrizes para a organização do trabalho, negando direitos dos trabalhadores e exigindo decisões políticas importantes que não só impõem um novo marco regulatório das transações comerciais, mas também instituem novos modelos para o processo de burocratização das instituições estatais.

É verdade que, no movimento de enfrentamento da crise de reprodução do capital atual, em que é lançada mais uma importante ofensiva do capital sobre o trabalho, através da “nova” dinâmica da produção flexível, da valorização dos “saberes tácitos”³⁹ entre outros, “[...] produziu-se um generalizado enfraquecimento dos governos, dos parlamentos, dos partidos, das ideologias, dos processos

³⁹ Segundo R. Heloani (2000, p. 100), referindo-se a Jones Bryan e Wood Stephen (1984), “esse saber seria o produto das qualificações de trabalho adquiridas através da experiência individual e envolveria a interação de movimentos conscientes, segundo a tarefa a cumprir, e a necessidade de estabelecer meios de cooperação, em virtude da natureza coletiva do trabalho”.

eleitorais, dos movimentos sociais, com o desinteresse pela política, o desprestígio dos políticos, o esvaziamento dos debates políticos [...]” (SADER, 2003, p. 312).

No entanto, tal “enfraquecimento”, sobretudo dos governos e das ideologias, deve ser colocado em seus devidos termos, haja vista não terem sido enfraquecidos todos os espaços de ação governamental. Observa-se que esse fenômeno aconteceu, sobretudo, nas ações sociais destinadas aos mais pobres, na garantia de direitos aos trabalhadores e até mesmo no campo da soberania (principalmente dos países periféricos, dada a relativização das fronteiras comerciais e do domínio militar imperialista). Porém, não se pode afirmar a mesma coisa quando se trata do atendimento dos interesses privados (sobretudo do sistema financeiro), da repressão aos movimentos sociais e da constituição do aparato jurídico legal que defende os interesses privados individuais⁴⁰. Da mesma forma, antes do enfraquecimento das ideologias, o que se observa é a hegemonia da ideologia neoliberal como único modelo possível, inevitável, evidente e inequívoco. Desqualifica-se qualquer outra possibilidade de organização social que defenda igualdades econômicas e sociais. Em nome das virtudes do mercado, da livre concorrência e do individualismo econômico, desqualifica-se, inclusive, o chamado Estado social (intervencionista).

As mediações da burocracia estatal, no conjunto das mudanças que ocorrem no mundo do trabalho, implicam não só um processo contraditório, com adesões e resistências às mudanças, porque a própria burocracia não é uma realidade homogênea (como já se constatou anteriormente), mas também redefinições na sua estrutura objetiva e subjetiva. Comportam mudanças institucionais e regulamentares (ampliando ou reduzindo determinados seguimentos, repartições e aparatos legais) e alteram as formas de sua concepção e gestão.

Observando a estrutura da atividade estatal brasileira no período pré-desenvolvimentista, Octávio Ianni (1989) conclui que, em quase todos os casos, o burocrata é responsável pela execução das técnicas. “Trata-se de uma burocracia

⁴⁰ O fenômeno de redução do Estado em alguns setores e ampliação em outros se observou em todos os países que adotaram as políticas neoliberais, iniciando pelas nações mais ricas, como o caso dos Estados Unidos e da Inglaterra. “Nos Estados Unidos, assiste-se a um desdobramento do Estado: de um lado um Estado que mantém as garantias sociais, mas para os privilegiados, suficientemente cacifados para que possam dar segurança, garantias; de outro, um Estado repressor, policialesco, para o povo” (BOURDIEU, 1998, p. 45).

criada para *preservar* determinados setores da produção” (p. 173; grifo do autor). Quem definia as políticas e decidia as técnicas de defesa de um determinado setor, dirigindo o campo de execução das políticas públicas no campo econômico, como no caso da cultura do café ou do atendimento de demandas causadas pela seca, eram os políticos ou grupos de empresários com interesses no setor.

No período desenvolvimentista, no entanto, concebia-se que a atividade estatal se revelava mais inovadora do que a empresarial, não no que se refere à produção de riquezas, mas, sobretudo, no que se refere aos aspectos institucionais e técnicos. A divisão entre componentes técnicos e burocráticos tem origem na compreensão de que o primeiro se relaciona à construção científica e intelectual, enquanto o segundo se detém na exclusiva tarefa de execução. A tecnocracia foi uma tentativa de reunir o técnico (indivíduo mais preparado e que atua com base em estudos científicos e diagnósticos precisos) com o burocrata (que é responsável pelo desenvolvimento das atividades práticas). É desse tipo de orientação que surgem as agências de planejamento, os conselhos de economia e administração, bem como as superintendências e outras instituições tecnoburocratas especializadas⁴¹. Também ficaram conhecidas como burocracias paralelas (ALMEIDA, 2006).

Nota-se que as exigências de redefinição das estruturas burocráticas, assim como a organização das relações de trabalho nas empresas, tornam-se um movimento constante no modo de produção capitalista. Porém, é preciso ter presente que os fatos se desenvolvem numa perspectiva histórica e a passagem de um modelo ao outro é sempre um processo dialético, que se impõe como uma totalidade concreta e contraditória. Como observa Gramsci (apud IANNI, 1989, p. 173), “Se é verdade que cada nova forma social e estatal necessita de um novo tipo de funcionário, também é verdade que os novos grupos dirigentes nunca puderam prescindir – ao menos por certo tempo – da tradição e dos interesses constituídos, isto é, das atividades dos funcionários preexistentes”.

Com a ascensão do mercado financeiro como força hegemônica do capitalismo, o planejamento (pelo menos o de longo prazo) não é mais uma função claramente delegada à empresa, assim como não é também do burocrata estatal.

⁴¹ Ver o caso do Conselho Estadual de Economia e Administração de Minas Gerais, a Comissão de Planejamento Econômico da Bahia, nos estados, a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) e a Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), entre outros.

Na nova filosofia de produção capitalista, quem deve definir o setor de investimento é o mercado de ações. Elimina-se, assim, o papel “técnico” do Estado, que realiza estudos e toma decisões sobre investimentos estratégicos.

Na nova organização do trabalho, propõe-se a relativização das diferenças entre as ações de técnicos / intelectuais e de executores. A nova divisão do trabalho propõe não se fazer mais uma separação, no nível da empresa, entre o trabalho intelectual (de quem formula e apreende intelectualmente as inovações antes de se concretizarem no sistema) e o trabalho prático ou de execução das tarefas. Aquele que tem a função de perceber as vinculações possíveis entre a ciência e a prática, entre o conhecimento e a tecnologia para produção de mercadorias, tende a ser o mesmo que realiza o trabalho final de produção. Essa proposição tem sido possível porque, no modelo atual, o planejamento, a elaboração científica / intelectual e a execução se tornaram, por um lado, executáveis pela mesma pessoa, dada a valorização do conhecimento tácito e das exigências do exercício da criatividade do trabalhador, e, por outro, porque sofreram mutações importantes, em razão da nova divisão internacional do trabalho e do mercado de trabalho. O avanço das tecnologias de comunicação e produção também contribui para que as macro-decisões sobre investimentos, qualidade e quantidade das mercadorias passem a ser prerrogativas do mercado de ações.

Esse conjunto de transformações implica redefinições nas relações de poder que permeiam todo o processo de produção, sobretudo pautando um novo modelo para a estruturação das formas organizacionais estritamente relacionadas às lutas de classes, dentro ou fora das esferas estatais. Não se pode esquecer que

Essa dinâmica histórica do capitalismo não é somente a expressão de acúmulo de choques fortuitos e desordenados. Uma análise mais profunda revela que ali se desenrola um combate histórico da mais alta importância, que remete a grande dialética marxista das forças produtivas e das relações de produção e ao papel motor das lutas de classes (DUMÉNIL; LÉVY, 2003, p. 16).

Lembram ainda os autores que, “Ao desregular as relações econômicas e sociais, os governos debilitaram a capacidade da sociedade de definir, democraticamente, através do sistema político, os limites da circulação do capital e, com ela, a esfera dos direitos e dos deveres” (Idem, p. 312).

Como um sistema de condutas e organização formal que tem como finalidade a sustentação das relações de poder constituídas, a ação da burocracia é

antitética, ou seja, pressupõe uma antítese: na medida em que, de um lado, chama a participação de todos, sustentada na não proibição do acesso de todas as classes aos quadros estatais (SAES, 1985; POULANTZAS, 1990), de outro, com sua hierarquia e formalismo, aliena e reclassifica nos moldes da divisão de classes presente na sociedade. Tal composição da burocracia, no entanto, não corresponde a uma estrutura com duas partes com valores diferentes que seriam compatibilizados na busca do equilíbrio necessário. Trata-se de um todo contraditório, que se atrai e se repele ao mesmo tempo, sem que as incongruências sejam resolvidas ou eliminadas definitivamente.

Os reflexos da ação antitética da burocracia são sentidos na inadequação entre seus aspectos objetivos e subjetivos. Isso acontece na medida em que as mutações nas formas de extração de mais-valia, da divisão do trabalho e suas necessárias regulações levam a modificações que se fazem notar primeiramente na sua organização formal. Os novos padrões de condutas organizacionais que pautam novos consensos e novos pressupostos políticos e ideológicos, que criam as novas personificações, por pressuporem mudanças conceptivas dos indivíduos, nem sempre acompanham as mutações no campo da organização formal.

Nesse sentido, a burocracia, nos seus vários níveis de existência num determinado país, é produto das contradições internas da sociedade dividida em classes (que opõe trabalhadores e proprietários dos meios de produção) e de contradições externas, que opõem dominantes e dominados na relação entre centro e periferia do sistema capitalista. E, principalmente, a burocracia é fruto de suas próprias contradições.

No entanto, a burocracia só será claramente compreendida como um processo de mediação se considerada ao mesmo tempo em sua aparência e em sua essência. Ou seja, da mesma forma que a burocracia é um recurso, um meio pelo qual os indivíduos se sentem participantes ou não do conjunto da sociedade, revelando-se de forma imediata pela acessibilidade de que os indivíduos podem dispor às suas diversas estruturas materiais que se ramificam por toda parte na organização da sociedade moderna, é também um composto ideológico que se relaciona à sua finalidade pelos sujeitos que a demandaram no tempo e no espaço, assim como é a consequência de sua própria existência e transformação.

Dessa forma, como mediação, a burocracia tem uma estrutura social com significados diversos, dependendo dos interesses e das condições (materiais e intelectuais) do sujeito que a vê. Por isso, pressupõe um conjunto de articulações complexas que só podem ser compreendidas na sua especificidade histórica.

Como um processo corretivo das mazelas do capital, a burocratização da sociedade é freqüentemente questionada sobre o ponto de vista dos próprios detentores do capital, pela sua forma “moderna”, inchada e esbanjadora. No entanto, como afirma Mézáros (2005, p. 106), “Este implacável desdobramento das estruturas estreitamente entrelaçadas do capital é essencial para o estabelecimento da viabilidade limitada desse modo de controle sociometabólico tão singular ao longo de toda sua vida histórica”.

Todo o sistema administrativo e de imposição da lei e todo o complexo de defesa e segurança que compõem a máquina burocrática funcionam em estreita relação de reciprocidade dialético-contraditória com todo o conjunto de produção e reprodução da vida material sob o sistema capitalista. Diante disso, conclui-se que se trata de um processo de mediação e, como tal, a institucionalização burocrática não leva à superação das lutas de classe e se desenvolve como fenômeno eminentemente contraditório.

Autores como Aglietta, Boyer, Coriat e Lipietz, pertencentes à Escola Parisiense da Regulação (conhecida pelas denominações “corrente parisiense”, “corrente regulacionista” e “Teoria da Regulação” – BRAGA, 2003), que se apresentaram ao mundo como críticos do chamado Programa Comum inspirado no ideário neoliberal, também tomam o Estado e sua burocracia como “mediações”. No entanto, tais “mediações” sociais – ou formas institucionais – são ostentadas como produto das rivalidades sociais, e não das contradições, e assumem um caráter de neutralidade.

No pensamento desenvolvido pela corrente parisiense das regulações, as “mediações” eliminaram as lutas de classe, pois para essa corrente as “mediações” não nascem das divisões de classe, mas do encontro entre interesses individuais e coletivos. “Do elo individual-social emergiram as instituições. Das instituições, a dialética regulação-crise (AGLIETTA; ORLÉAN, 1990 apud BRAGA, 2003, p. 88).

Pensadas assim, as mediações formariam um todo “coerente”, capaz não só de resolver as divergências particulares que perturbam as relações entre os capitalistas, permitindo a reprodução da acumulação, como também melhorar as condições de vida dos assalariados. Trata-se de “Estruturas intermediárias – ‘formas estruturais’, ‘formas institucionais’ – que modificam as relações nas quais atua a tensão individual-social” (BRAGA, 2003, p. 89).

Diferente de pensar as mediações como estruturas intermediárias, formadas por instituições essencialmente políticas, como fazem os regulacionistas, ou técnicas, como fez Weber, é pensá-la no conjunto de determinantes que inclui aspectos de liberdade e de necessidade, aspectos materiais, políticos, técnicos e culturais que trazem a marca do espaço e do tempo. A utilização da mediação como categoria para definir a burocracia junto às contradições que se desenvolvem na relação entre capital e trabalho se justifica exatamente porque “A categoria mediação permite trabalhar com a singularidade empírica, com o local, com o tempo breve dos acontecimentos, não como objetos individuais, isolados, mas na sua articulação como o contexto, com a cultura, com o mundo do qual faz parte” (CIAVATTA, 2001, p. 143).

A caracterização feita por Poulantzas (1990) do fenômeno da administração do Estado – ou, como ele a denominou, “administração-burocracia” – leva-nos a compreender que se trata de processo de fato existente na realidade objetiva, um fenômeno que comporta ações recíprocas entre suas próprias partes, bem como entre forças e outros fenômenos de uma totalidade. Sua propriedade inclui especificidades no tempo e no espaço e conexões mútuas entre outros objetos (sobretudo econômicos). Sofre metamorfoses na relação com as mutações dos objetos que o cercam e na estrutura interna, apresentando particularidades e processos contraditórios.

Poulantzas (1990, p. 250) observa que “A administração-burocracia de Estado sempre deteve um lugar importante, variável segundo os diversos países, na organização e funcionamento de Estado burguês”. Observa, ainda, uma simbiose entre interesses econômicos e a burocracia, pois “A burocracia de Estado, sob a autoridade das cúpulas do executivo, torna-se não só o lugar, mas o principal agente da elaboração da política estatal” (POULANTZAS, 1990, p. 260). E essa política

estatal não pode ser pensada de forma separada dos interesses econômicos dominantes.

Dessa forma, sobretudo nas variantes mais atuais da organização estatal no mundo capitalista, os interesses econômicos tomam parte, de forma direta, na administração do Estado. Sobretudo as grandes empresas e o capital monopolista exercem um poder direto na representação de seus interesses junto à administração, caso em que importantes frações da burguesia nacional e internacional, bem como dirigentes de grandes empresas e os chamados “colaboradores”, são tomados pela própria administração como “interlocutores privilegiados”. Em muitos casos, os altos escalões da burocracia nacional são formados por executivos que transitam com muita desenvoltura entre as empresas privadas e seus postos na alta hierarquia (primeiro e segundo escalões) do Estado.

Assim, “É à administração que compete, inversamente, a constituição-manifestação de interesses monopolistas como ‘interesse geral’ e ‘nacional’, logo o papel político-ideológico de organização do capital monopolista” (POULANTZAS, 1990, p. 260). Ou seja, de um lado, é função da administração-burocracia apresentar os interesses do capital monopolista e os interesses da fração hegemônica da burguesia à população como interesse de todos, como interesse geral da nação; e, de outro, a administração-burocracia, ao executar essa tarefa, acaba por intervir na própria organização do capital monopolista. “Setores inteiros do aparelho administrativo, ministérios como da indústria ou chefias inteiras do Ministério das Finanças na França, o Comissariado do Planejamento, etc., estão estruturalmente organizados como redes de presença específica de interesses hegemônicos no seio do Estado” (POULANTZAS, 1990, p. 261). Há, portanto uma importante simbiose de interesses que, ao mesmo tempo em que se convertem num só, pretendem se mostrar de forma separada.

Está claro, para o autor, que outras frações, não hegemônicas, do capital também têm seus interesses representados no seio da administração, bem como representantes das lutas populares, corporações e sindicatos, sobretudo “os sindicatos operários ‘reformistas’ desde então diretamente inseridos no dispositivo administrativo” (POULANTZAS, 1990, p. 261).

Essa relação orgânica que une interesses da administração e do capital também se faz pelas determinações que vêm das mudanças nas forças produtivas e nas relações de trabalho. A gestão e reprodução da força de trabalho estão requerendo novas formas de dominação política e novos processos de exercício de poder. Elas devem se constituir em resposta tanto às diversas manifestações dos trabalhadores em suas variáveis formas de luta e resistência quanto às crises que assolam os vários aparelhos ideológicos do Estado:

[...] as novas formas de lutas populares que surgem atualmente, a politização dessas lutas e a crise ideológica que afeta os diversos aparelhos-instituições (escola, prisões, magistratura, exército, polícia, etc.) conduzem a novas formas de dominação política e a novos processos de exercício de poder, atendo-se por outro lado às transformações na gestão-reprodução da força de trabalho (POULANTZAS, 1990, p. 253).

O autor faz ainda uma diferenciação entre administração e governo, destacando que tem sido comum, principalmente na França, afirmar que o verdadeiro poder não está nos ministros, mas na administração. No entanto, afirma ser falsa a idéia de que há uma disjunção (conjuntural) que autonomiza os setores administrativos, deixando impotentes os ministros. Antes, propõe Poulantzas, trata-se de uma característica orgânica do processo de tomada de decisão que, pela sua própria natureza, engendra uma série de contradições, conflitos e, sobretudo, resistências.

Os conflitos e resistências que confrontam governo e administração, bem como setores da burocracia ou níveis diferentes de administração, são manifestações tanto dos diversos interesses que atravessam as organizações estatais quanto das contradições internas próprias desses fenômenos:

As relações conflituais entre o governo e a administração testemunham muitas vezes resistências próprias à estrutura do aparelho de Estado e à organização burocrática, resistências que se manifestam também numa rigidez deste aparelho em relação à própria burguesia. Essas resistências expressam, aliás, num primeiro nível, principalmente uma inadaptação geral à mudança, própria da força de inércia da burocracia e à sua orientação para o *status quo* [...] (POULANTZAS, 1990, p. 259).

O autor apresenta como característica própria da burocracia o que ele chama de “força de inércia”, bem como sua “orientação para o *status quo*”. Essas características já estavam presentes na caracterização desenvolvida por Weber (1982). No entanto, em Poulantzas (1990), isso não significa um processo de independência das estruturas burocráticas que se põe contra os desejos econômicos dominantes; muito menos a diminuição da dominação exercida pela

cúpula executiva do Estado. Tais aspectos são, como ele afirma, “inaptações gerais às mudanças” e se somam ao conjunto de contradições internas que “[...] atravessam a administração de lado a lado [e] não são verdadeiramente significativas em si” (POULANTZAS, 1990, p. 259).

Em essência, então, a burocracia é o formalismo do Estado e, como tal, uma estrutura de dominação. No seu funcionamento e sua organização, está presente o caráter de reprodução da dominação. No entanto, isso não se revela de forma imediata, nem como fundamento principal de sua existência. Por isso, trata-se de uma realidade oculta da burocracia, de um “segredo”. Segundo Poulantzas (1990), na forma atual do Estado moderno, esse “segredo burocrático” é elevado à sua culminância, à exaltação suprema, mas isso não é uma perversão do processo administrativo estatal, é algo muito mais preocupante: trata-se de um processo que corporifica “[...] por excelência a distância entre dirigentes e dirigidos e a estanquização do poder diante de um controle democrático” (Idem, p. 262).

Essa “lógica administrativo-burocrática”, junto com suas permanentes mudanças institucionais, faz da burocracia um fenômeno que tem como regra não a uniformidade, mas os desvios de toda ordem. Os desvios “[...] são a consequência inelutável das modificações institucionais e da lógica administrativo-burocrática” (POULANTZAS, 1990, p. 263). Nas particularidades em que se desdobram as várias relações sociais, vão se constituindo realidades específicas que permitem ir do singular ao universal.

Nesse sentido, como tendência atual da organização estatal no desempenho de seu papel mediador no conjunto das contradições do modo capitalista de produção, o autor observa que o papel político preponderante cabe agora à administração do Estado. O parlamento, como “[...] santuário da lei e do poder legislativo [que] fundava-se na edição de normas gerais universais e formais” (POULANTZAS, 1990, p. 251) está seriamente enfraquecido. A normatização passa ao executivo e o parlamento perde a função, levando não apenas à obstrução de suas decisões, mas também à sua descaracterização: “Enfim, o parlamento perdeu praticamente a iniciativa de propor leis, cabendo isso ao Executivo” (POULANTZAS, 1990, p. 252).

O poder judiciário também sofre significativas modificações. Com a ampliação da intervenção econômica do Estado e o alargamento das prerrogativas individuais (às vezes demarcando sua existência em relação ao próprio Estado), o sistema jurídico se torna cada vez mais importante na arbitragem das relações entre as organizações e na vida das pessoas. “Esse papel do Estado não pode mais limitar-se ao modelo de normas gerais, formais, universais, adaptadas no essencial ao engajamento do Estado na manutenção e reprodução de ‘condições gerais’ de produção” (POULANTZAS, 1990, p. 252). No entanto, houve um declínio da lei. Nem tudo agora pode ser regulamentado. De uma legislação geral e universal, passa-se a regulamentações flexíveis, maleáveis e particularistas. Ou seja, o que se tem agora é a “[...] passagem do ato punível consignado em sua universalidade e generalidade editada pelo parlamento, ao caso suspeito enquadrado por uma regulamentação administrativa flexível, maleável e particularista” (POULANTZAS, 1990, p. 245).

Os partidos políticos também se manifestam em profunda crise. Eles abriram mão de seu lugar no campo da concepção e planificação da organização da sociedade, tornando-se agora meros apêndices do sistema administrativo-burocrático. Tal situação é em parte fruto do enfraquecimento do poder do parlamento frente aos setores administrativos do Estado. “As redes de acesso dos deputados e dos partidos políticos, enquanto legítimos representantes de um ‘interesse nacional’, à burocracia de Estado estão quase totalmente bloqueadas, uma vez que a administração está estancada em vasos fechados” (POULANTZAS, 1990, p. 258).

Os partidos, na sua maioria de centro (esquerda ou direita), são correia de transmissão das decisões do executivo. “A administração tende então a monopolizar o papel de organizador político das classes sociais e da hegemonia, o que se soma à transformação dos partidos de poder (aí compreendidos, em inúmeros países, partidos sociais-democratas)” (POULANTZAS, 1990, p. 266). Os partidos são, pois, “despersonalizados”. O local de tratamento das contradições que assolam os “partidos de poder” não é mais o próprio partido, é agora as estruturas administrativas do Estado, os altos escalões do executivo.

Esses partidos, todos agarrados a algum naco de poder no vasto sistema de administração-burocracia, compoem os chamados “governos de coalizão”,

buscam diferenciar seus discursos e demarcar suas diferenças pela propaganda através das poderosas empresas de *marketing* político. No entanto, estão quase sempre defendendo a mesma política da administração e do executivo; suas diferenças ideológicas estão desaparecendo e suas personalizações apresentam tonalidades difusas.

Esse fenômeno tem sido visto como uma norte-americanização da política: redução da democracia⁴²; homogeneização das forças políticas (todos defendem o mesmo princípio – não há outra saída); os programas políticos se diferenciam por técnicas de *marketing*; ampliação dos espaços estatais não sujeitos ao controle social (democrático); cidadãos supostamente soberanos e impotentes (SADER, 2003).

Diante da dominação hegemônica do mercado que se impõe como fundamento principal da chamada reestruturação produtiva e das exigências de mediação impostas pelos conflitos das relações capital / trabalho, as organizações não podem mais assumir uma programação racional, um cálculo ou uma forma definitiva de descrição de suas estruturas burocráticas.

No campo específico das instituições estatais, há também uma relativização no que se refere às definições de funções entre Estado e empresas privadas. Estabelece-se um misto de continuidade entre burocracias estatais e privadas, traduzindo-se como resultado das privatizações, terceirizações, organizações sociais, agências reguladoras, etc. Essa é uma nova estrutura que denota uma ampliação do processo de burocratização, menos pública, menos democrática e mais particularista, ainda que isso signifique uma diminuição quantitativa do Estado. Esse fator poderá ser compreendido mais profundamente na análise das “reformas” do aparelho de Estado brasileiro e latino-americano das últimas décadas.

⁴² “A ‘democracia americana’ é, contrariamente ao que leva a crer a exaltação de que é objeto, repleta de disfunções graves, tais como os índices de abstenção extremamente elevados, o financiamento dos partidos, a dependência das mídias e do dinheiro, o papel exagerado atribuído ao *lobbying*, etc.” (BOURDIEU, 2001, p. 31-32).

3.3. A reestruturação produtiva e a “reforma burocrática” no Brasil e na América Latina

Para analisar o modelo administrativo-burocrático que é proposto e que se desenvolve nos países periféricos, no cenário de crise em que se envolveu o capitalismo dos últimos anos do século XX, parte-se da convicção de que os Estados nacionais não perderam seu papel ativo e permanente no restabelecimento do “equilíbrio”, tanto no que se refere à coesão social⁴³ quanto na criação de condições para o processo de acumulação.

No entanto, dado o processo de desenvolvimento desigual e combinado que relaciona as diversas realidades no modo de produção capitalista, formando uma realidade total com especificidades de toda ordem, deve-se considerar que as condições para que os Estados nacionais atuem são diferenciadas em cada realidade. Há de se considerar que o volume de recursos, o nível de desenvolvimento tecnológico, o poderio bélico, entre outros mecanismos distribuídos de forma desigual entre as diversas unidades nacionais, interferem de forma decisiva na profundidade da ação diante das estruturas globalizadas do processo de produção capitalista atual.

Nesse sentido, os níveis de “regulação” que cabem aos Estados nacionais periféricos diante das novas formas de divisão internacional do trabalho, bem como diante das exigências globais da reestruturação produtiva, não são os mesmos assumidos pelos Estados centrais.

Segundo Fiori (2001), a América Latina ficou sem acesso ao conhecimento tecnológico de ponta, internacionalizou seus mercados internos, transformou-se em consumidora de mercadorias com alto valor agregado e exporta produtos primários (agrícolas e minerais) que emprega cada vez menos mão-de-obra. “Hoje muito mais que no período desenvolvimentista, o controle do programa tecnológico está concentrado nos países centrais, alcançando a periferia de maneira restrita e fragmentada” (FIORI, 2001, disponível em:

⁴³ Coesão social é tomada aqui como a constituição de uma determinada harmonia social, capaz de apaziguar os descontentamentos e reduzir os conflitos dentro de uma determinada sociedade. Distingue-se, pois, da igualdade social, mesmo que se reconheça a necessidade de “certa igualdade” para se ter coesão e ainda que essa igualdade se torne presente por uma falsa consciência.

<www.cartamaior.com.br/templates.coluna> acesso em 20 de junho de 2008). Com a competição global, essa realidade se torna cada vez mais aguda: as periferias participam de uma disputa desigual pelo acesso à tecnologia, gerando um círculo vicioso que favorece a transferência de riquezas para os centros capitalistas e a perpetuação das desigualdades nos países pobres.

Para atrair investimentos externos e satisfazer os interesses dos investidores (burguesia associada), privatizou-se boa parte das empresas estatais. E para “conquistar” a credibilidade no mercado externo, além de criar um marco regulatório “autônomo”, passou-se a praticar um forte ajuste fiscal.

Faz-se necessário destacar, ainda, que nos países periféricos a necessidade de renovação das dívidas públicas externas junto a organismos internacionais (Banco Mundial e FMI), com a diminuição de barreiras comerciais para exportação de seus produtos, tem levado a “condicionalidades políticas” ou, em outras palavras, a obrigações institucionais (governamentais) que resultam na realização de reformas em conformidade com parâmetros e orientações estabelecidos segundo os interesses representados por tais organismos.

Essas instituições financeiras internacionais, que inicialmente (no momento de sua criação, nos anos 1940 e 1950) foram vistas pelos Estados Unidos com pouco interesse (ficaram no esquecimento basicamente até o final dos anos 1970), ao agirem de forma subordinada ao interesse imperialista na “resolução” da crise da dívida latino-americana, ganharam relevância no cenário das finanças internacionais e recuperaram o prestígio diante dos interesses estadunidenses. Sua tarefa foi assegurar que os países endividados promovessem os ajustes internos necessários, de forma a manter o pagamento de suas dívidas junto ao sistema financeiro internacional ou, mais precisamente, junto ao sistema Wall Street, como propõe Peter Gowan (2003).

No caso do Brasil, o acordo em relação à dívida foi assinado em 1994, prevendo, por um lado, a reativação dos compromissos da dívida mediante a concessão de um desconto (7,6% do valor da dívida afetada pelo acordo), ampliação do parcelamento e aumento dos pagamentos em relação ao que se estava pagando anteriormente (ver Plano Brady). Por outro lado, os países endividados deveriam dar garantias aos credores em relação a sua capacidade de

honrar os compromissos, implicando a realização de “reformas” que envolvessem o enxugamento da máquina administrativa e a redução dos gastos sociais. O processo de descentralização das políticas públicas e responsabilização da chamada sociedade civil pela execução de grande parte dos programas sociais faz parte do desdobramento prático desses imperativos.

O conjunto de inovações propostas na organização dos Estados periféricos buscava compatibilizar “as tendências mundiais” com as características e especificidades regionais. Os países da América Latina deveriam se preparar para enfrentar a competição econômica mundial frente ao fenômeno “irresistível” da globalização. Nesse sentido, os Estados deveriam abandonar suas políticas “protecionistas” e criar um ambiente interno favorável ao crescimento dos investimentos privados, de modo a se tornarem competitivos no cenário externo. O objetivo maior passa a ser o fortalecimento do comércio externo. O país deveria aumentar sua participação no comércio mundial e o emprego dos recursos públicos deveria visar a essa meta.

Junto às medidas no campo econômico, que redirecionavam a aplicação dos recursos públicos, apresentava-se uma série de argumentos favoráveis a uma suposta redemocratização das estruturas dos Estados na América Latina. Tal redemocratização propunha a criação de novas instituições, mudanças constitucionais e alterações no sistema administrativo-burocrático, para reduzir o poder e os “privilégios” de algumas corporações, “encasteladas” no aparelho de Estado.

Tanto as medidas que redirecionavam a utilização dos recursos públicos quanto as que visavam “redemocratizar” o Estado eram postas como essenciais para que o Estado recuperasse sua capacidade de ação diante da nova conjuntura nacional e internacional. Era preciso aumentar a “governança” do aparelho de Estado e a governabilidade democrática do sistema político. Em outras palavras, precisava-se reduzir a intervenção do Estado no processo de produção e proteção social, garantindo maior controle dos diversos interesses políticos e, principalmente, dos movimentos sociais.

Na realidade, o processo de reestruturação produtiva que redefine a divisão nacional e internacional do trabalho, que propõe uma nova estrutura na

exploração dos trabalhadores e que exige novas formas de dominação e relação de poder no processo de acumulação determina uma nova organização para os Estados latino-americanos, situados na periferia do mundo capitalista. No entanto, essa nova organização deveria ser justificada pelo discurso da redemocratização, do desenvolvimento econômico e da distribuição da riqueza.

Para alcançar a chamada governança – dadas as suas características históricas, inclusive por não terem desenvolvido plenamente a burocratização do tipo weberiana, com a qualificação, a racionalização e a profissionalização preconizadas, conforme fizeram as “nações desenvolvidas” – receitou-se aos países latino-americanos um conjunto de medidas políticas e administrativas, visando, segundo seus idealizadores, a que o Estado se tornasse capaz de “transformar em realidade” as decisões politicamente tomadas (ver documento do CLAD, 1998).

Como carro-chefe das medidas que deveriam caracterizar o modelo político-administrativo dos Estados latino-americanos, estava a redivisão do conjunto de ações realizadas pelo Estado entre aquelas que devem ser de responsabilidade exclusiva do Estado e outras que devem ser entregues ou compartilhadas com a sociedade.

As ações de responsabilidade exclusiva do Estado deveriam ser realizadas por uma burocracia com alto grau de profissionalização, atuando tanto em aspectos administrativos quanto políticos. O fundamental era que imperasse aqui o desenvolvimento de equipes caracterizadas pela flexibilização, pela competição e pela responsabilização. As ações que não seriam “mais” de responsabilidade do Estado – ou, pelo menos, não mais exclusivamente – deveriam ser realizadas por instituições não governamentais, obedecendo a princípios como “transparência” e “participação”. Nesse caso, o cidadão deve tomar parte na realização da ação, participando diretamente da execução dos serviços como voluntário ou exercendo algum nível de participação e controle desse serviço.

Naquelas atividades que o Estado executa de forma direta, além da exigência de um alto grau de “profissionalização”, devem estar presentes princípios como a descentralização organizacional e a capacidade de negociação perante o sistema político. Também devem existir mecanismos de controle de resultados, a exemplo do controle de metas e de produtividade presente na organização

empresarial. A chamada autonomia gerencial, que deve caracterizar a nova estrutura administrativa do Estado, deve ter como pré-requisito, além do controle dos resultados e dos gastos, o controle pela competição (que põe tanto uma agência contra outra quanto os integrantes de uma mesma agência) e o controle social – empresarial – pela ação das pessoas como clientes ou consumidores.

No que se refere ao outro tipo de ação que envolve os serviços sociais e científicos, não se advoga uma ausência total da atuação do Estado. Este deverá ter como foco prioritário a regulação e parte do financiamento. A gestão e o provimento em geral desses serviços devem ser passados às organizações sociais também chamadas de “setor público não estatal”.

O discurso em favor desse novo modelo de administração-burocracia para a América Latina, sobretudo no Brasil, num primeiro momento, não teve grandes resistências junto às organizações dos trabalhadores e aos setores de esquerda em geral. A defesa desse modelo dissolvia-se nos ecos produzidos pelos movimentos sociais na década anterior, reivindicando maior participação. Juntava-se, também, ao pensamento amplamente difundido que opunha dois tipos de administração: de um lado, a gestão pública tradicional e, de outro, a gestão pública participativa.

O desejo de participação da sociedade na gestão pública foi uma aspiração longamente alimentada pelos movimentos sociais e pelos setores políticos de esquerda durante o período de ditadura militar que teve início em 1964, no Brasil. As primeiras administrações municipais assumidas pelo Partido dos Trabalhadores (PT), na primeira metade dos anos 1980⁴⁴, tinham como principal perspectiva de mudança – ou diferencial de gestão – o processo de participação popular. No final dos anos 1980, os olhos se voltam para a experiência de participação popular da administração municipal de Porto Alegre (RS), tendo como fundamento principal o Orçamento Participativo (OP).

Essa fé no poder de um novo modelo de gestão, com claras possibilidades de participação da sociedade, deixou marcas importantes na elaboração da Carta Constitucional de 1988 (sobretudo na determinação para criação dos conselhos paritários). Levou, também, ao surgimento de diversas

⁴⁴ O Partido dos Trabalhadores (PT) assumiu as prefeituras de Diadema (SP) e Icapuí (CE), entre 1983 e 1988, e a prefeitura de Porto Alegre (RS), a partir de 1988.

experiências de gestão municipal com iniciativas importantes no campo da participação durante os anos 1990.

O entusiasmo pela participação e pelo controle popular em relação às ações estatais era compreensível. Como se sabe, a sociedade brasileira, sobretudo entre os anos 1960 e 1980, assim como outras nações latino-americanas em períodos coincidentes, foi fortemente marcada pelo domínio do Estado com “poderes absolutos e inquestionáveis”. Por isso, fazia muito sentido falar de uma gestão participativa em oposição a uma gestão tradicional. Sabia-se claramente que o “novo modelo” constituía um importante avanço. Aplaudia-se de forma quase unânime os processos de descentralização e de “democratização”⁴⁵ das políticas públicas que nasciam dessas novas experiências de administração.

De forma geral, a diferenciação entre gestão pública tradicional e gestão pública participativa era colocada como um divisor de águas, enchendo de esperanças grande parte dos líderes políticos de esquerda e os integrantes dos diversos movimentos sociais. Se, de um lado, a gestão pública tradicional tinha como base decisória a tecnocracia e a centralização, de outro, a gestão pública participativa tinha a prática da participação e a descentralização.

Se a definição de prioridades na gestão pública tradicional era centralizada na burocracia e os conflitos eram resolvidos na base da barganha ou do conchavo, na gestão pública participativa a definição de prioridades se dava pela participação da sociedade e pela “inversão de prioridades”⁴⁶. Os conflitos eram resolvidos pela negociação e pela convergência de interesses dos setores sociais. Se, na gestão pública tradicional, prevaleciam os interesses privados e a utilização dos recursos não era transparente, não tinha critérios claros, na gestão pública participativa predominavam os interesses coletivos e a utilização dos recursos era otimizada e transparente, obedecendo a critérios claros.

⁴⁵ Ressalve-se que o termo “democratização” aqui não está se referindo ao acesso de todos às políticas públicas de forma igual, mas a possibilidade de tomar parte no processo de discussão e implementação das políticas, como voluntário ou usuário.

⁴⁶ A chamada “inversão de prioridades” dava a entender que as ações estatais que sempre estiveram a serviço dos patrões e proprietários dos meios de produção – dos ricos, enfim – estariam, a partir de então, a serviço dos pobres e dos trabalhadores. Esse pensamento parte de uma compreensão que separa o Estado dos processos de produção e os vê como autônomos e passíveis de ser capturados pela classe que assume o poder.

No diagnóstico de Pereira (2001), o Brasil voltou ao regime democrático em 1985 e, com a democracia, o poder volta a se descentralizar para os estados e para os municípios, como já havia acontecido em outros períodos (1889-1930 e 1945-1964). No entanto, para o autor referido, essa transição democrática teve um preço, pois permitiu autonomia aos estados e municípios sem responsabilidade correspondente, ou seja, permitiu que se endividassem, mantendo a União como responsável última pela sua dívida. De outro lado, segundo o autor, com a abertura democrática, a burocracia nacional se retraiu politicamente e a burguesia industrial, embora tivesse tido importante atuação na abertura democrática, errou ao não levar em frente o processo de abertura comercial para tornar o país mais competitivo, tornando-se, por essa razão, politicamente fraca para tentar reformar o Estado.

Isso tudo levou a um “retrocesso burocrático” entre os anos 1985 e 1989, reagindo ao clientelismo dominante na época. Para o autor, essa reação “[...] foi uma afirmação de privilégios corporativistas e patrimonialistas incompatíveis com o *ethos* burocrático. Foi, além disso, uma consequência de uma atitude defensiva da alta burocracia, que, sentindo-se acusada, injustamente acusada, defendeu-se de forma irracional” (PEREIRA, 2001, p. 242).

Para o autor, esses fatos levaram ao desprestígio da administração pública brasileira, que não era mais formada por uma burocracia ligada ao capitalismo industrial. Representava, agora, uma “mal definida Sociedade Pós-Industrial”, na qual as elites burocráticas (públicas e privadas) se tornaram um grande problema, tanto pelo seu tamanho quanto pela sua diversidade. E isso justificava a necessidade de “reforma” do Estado, iniciada, segundo o autor, em 1995, na sua gestão à frente do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE).

Tal reforma, denominada por Pereira (2001) de “reforma gerencial”, ao pregar a democracia e a eficiência como base para a reconstrução do Estado, pegava carona no discurso dos movimentos sociais e de setores da esquerda que se empenhavam na construção de um novo tipo de administração, transparente e participativo, como foi apresentado acima.

No entanto, diferentemente dos fundamentos que orientavam a instalação de administrações populares, com ampla participação dos movimentos sociais e

grupos organizados, no sentido da “inversão de prioridades”, acreditando na instrumentalização do Estado pela classe no poder, o discurso reformista representado por Bresser Pereira não via mais uma sociedade dividida em classes, mas uma sociedade de “camadas”, que se diferenciava mais pelos níveis educacionais e pelos cargos ocupados que pela propriedade de bens ou relações de produção.

Torna-se visível, no entanto, que ambas as posições partem da possível autonomia do Estado, concebendo a administração-burocracia com existência fora das relações de produção, seja tornando-se isenta da influência das corporações de interesses privados internos ou externos, seja deixando de ser o comitê de representação dos interesses capitalistas. Esse pensamento já havia sido contestado por Lênin em *O Estado e a revolução*: “Os democratas pequeno-burgueses [...] partilham e incutem no povo essa idéia falsa de que o sufrágio universal ‘no Estado de hoje’, é capaz de revelar realmente a vontade da maioria dos trabalhadores e assegurar que seja posta em prática” (LÊNIN, 1980, p. 331).

O cenário para que se levasse adiante o plano de “reformas” – adequando tanto as macro-estruturas de sustentação política, que garantia a governabilidade, quanto a administração-burocracia às exigências da reestruturação produtiva e do processo de globalização – estava posto e era “claramente justificável”, pois, conforme Pereira (2001, p. 21), “[...] o problema da competição internacional entre as nações torna-se cada vez mais premente, obrigando as organizações privadas e as públicas a se tornarem mais eficientes”.

No entanto, a especificidade da chamada *reforma gerencial* nos países latino-americanos (principalmente no Brasil) deve levar em conta, além dos fundamentos da reforma e das reações das organizações públicas às propostas de mudança, a própria situação dos países periféricos em relação a sua autodeterminação econômica, dada a condição sistêmica do capital operando nesses países num quadro de dependência e de “trocas desiguais”.

Nesse sentido, mesmo que as iniciativas postas em prática para reforma do Estado nos países periféricos tenham como inspiração o modelo utilizado em países centrais, as condições objetivas de desigualdades internas e de dependência político-econômica dos países periféricos não permitem que os processos tenham a

mesma dinâmica nem que as conseqüências sejam as mesmas. Silva (2003), destacando os trabalhos de autores como Arrighi (1998), Almeida (2001), Fiori (2001), Petras (1999) e Tavares e Fiori (1998), lembra que as condições para que os Estados nacionais garantam o processo de reprodução do capital não são iguais, que os Estados centrais têm um maior poder de intervenção junto ao movimento do capital global.

A autora lembra, ainda, que “Os compromissos assumidos com o capital transnacional limitam a capacidade de o Estado nacional implementar políticas de caráter universalizante, ampliando as situações de desigualdades sociais” (SILVA, 2003, p. 62). Da mesma forma, Mészáros (2004) chama atenção para a fragmentação e a divisão hierárquica do trabalho que opõe diferentes interesses e mesmo os trabalhadores em diversos níveis.

A análise da “reforma” do Estado no Brasil, considerando-se, no seu processo de implantação, a sutileza de algumas modificações em relação ao modelo importado, seus condicionantes internos e os resultados “desastrosos” que já estão à mostra (como o caso do chamado *terceiro setor*, que veremos a seguir), denuncia a adoção do modelo de administração gerencial como uma forma de submissão aos interesses do capital estrangeiro. Essa submissão busca reduzir o avanço dos movimentos sociais e sindicais verdadeiramente combativos e reproduz condições históricas de dependência político-econômica que sempre caracterizaram os países periféricos na dinâmica global do sistema capitalista.

Na proposta de reforma do aparelho do Estado levada a cabo no Brasil pelo governo Fernando Henrique Cardoso, a criação de três tipos de instituições organizacionais se tornou fundamental para o sucesso da empreitada: Organizações Sociais (OS), Agências Executivas (AE) e Agências de Regulação (AR), estas últimas também conhecidas como Agências de Regulação Independentes (ARIs). Com o fortalecimento dessas estruturas de gestão, resolver-se-ia, de um lado, a necessidade de participação da sociedade civil, consolidando um tipo específico de “democratização” do poder público e, de outro, instituir-se-ia um processo de “qualificação” do serviço público com a formação de equipes executivas “altamente qualificadas”, agindo de forma relativamente autônoma em favor de um suposto interesse público.

As Organizações Sociais, pessoas jurídicas de direito privado, estruturadas em forma de fundações ou de sociedade civil sem fins lucrativos, foram pensadas como uma estratégia central do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Seu objetivo declarado era a “publicização”⁴⁷ na produção de bens e serviços públicos que, segundo seus defensores, não eram exclusivos do Estado.

Esse pensamento é formado a partir de uma visão que separa a sociedade em três setores: mercado, Estado e sociedade civil. Compreende-se, pela inspiração na teoria da ação comunicativa habermasiana⁴⁸, que somente nesta última seria possível a criação de espaços verdadeiramente públicos, pois no mercado estariam os interesses particulares que buscam a riqueza e o lucro e o setor estatal estaria capturado pelos interesses corporativos. O “terceiro setor”, como ficou conhecido o campo da chamada sociedade civil, passa a ser o verdadeiro espaço das virtudes, o local da prática democrática, das ações humanas, do voluntariado e do bem-estar social, “purificado” dos interesses do mercado e dos vícios do Estado.

No entanto, essa auréola colocada sobre a chamada sociedade civil não se sustenta sob uma análise mais rigorosa. Para Carlos Montaño (2003), o que é chamado de “terceiro setor” se refere, na verdade, a um fenômeno real inserido na e produto da reestruturação do capital pautado nos princípios neoliberais. Trata-se, na verdade, de um arranjo da própria sociedade capitalista atual, que busca criar outro padrão de respostas às questões sociais, ideologicamente mais eficaz e menos oneroso sob o ponto de vista do mercado. Esse novo padrão de respostas às “seqüelas da questão social” baseia-se nos valores da solidariedade voluntária e local, na auto-ajuda e na ajuda mútua, deixando, portanto, de ser uma

⁴⁷ A *publicização*, segundo Bresser Pereira (1999), consistia na criação de organizações sociais ou na transformação de organizações estatais já existentes em organizações de direito privado, mas com interesse público. Silva (2003), com base em Pietro (1998) e Lins (1997), chama atenção “[...] para o risco que as mudanças em andamento podem trazer aos direitos do cidadão e ao patrimônio estatal. Um desses riscos decorre da criação das *organizações sociais*, em virtude da transferência para essas instituições de atividades, bens públicos, móveis e imóveis e até uma parcela do orçamento. As *organizações sociais*, por não estarem sujeitas às normas do Direito Administrativo, estão livres da obrigação de concurso público, de controles formais por parte do Estado, ficando sujeitas apenas à avaliação dos resultados” (p. 87; grifo da autora).

⁴⁸ “Sua ‘comunidade ideal de comunicação’ e sua ‘situação ideal de fala’ defendem uma visão de conflito social e de sua resolução potencial que, na melhor das hipóteses, pode ser qualificada de ‘ingênua’” (MÉSZÁROS, 2004, p. 192).

responsabilidade de todos e um direito do cidadão e passando, agora, a ser uma opção do voluntário que ajuda o próximo.

Esse novo modelo, segundo Montañó (2003), tem fundamentos eminentemente político-ideológicos, pois retira e esvazia a dimensão de direito universal do cidadão quanto às políticas sociais de qualidade. Ele cria uma cultura de autculpa pelas mazelas que afetam a população e de auto-ajuda e ajuda mútua para seu enfrentamento. Ele também desonera o capital de tais responsabilidades, criando uma imagem de transparência e responsabilidade social, bem como uma abundante demanda lucrativa para setores empresariais.

Para o autor, “essa ‘terceira via’, nem keynesiana nem liberal, de Pereira é, na verdade, ‘pura retórica demagógica’. [...] Trata-se de readequar a constituição brasileira às necessidades do grande capital (BM, BID, OMC – Consenso de Washington)” (MONTAÑO, 2003, p. 36). O que foi chamado de publicização é, na verdade, uma desresponsabilização estatal em relação às questões sociais, levada a cabo pela descentralização, pela organização social e pelas chamadas parcerias.

Além disso, o autor questiona também a própria conceituação empregada no conjunto dessa argumentação em favor da chamada sociedade civil. A primeira questão se refere ao fato de tomá-la como terceiro setor, e não como primeiro. Tratando-se da sociedade civil, não deveria ser o primeiro setor? Qual o critério que o coloca como terceiro? Outra questão que não fica clara é: quais as entidades que estão relacionadas como terceiro setor? Estariam incluídas entidades formais e informais? Sindicatos? Movimentos políticos? Organizações de lutas de classe? MST? FARC? PCC? Quais fazem parte do “terceiro setor”?

Duas outras questões, ainda segundo Montañó (2003), devem ser colocadas na definição conceitual do que vem sendo chamado de “terceiro setor”. Primeiro, o fato de serem denominadas não governamentais: como chamá-las de não governamentais, se na sua grande maioria apresentam estreita relação com o Estado e o governo? Segundo, o fato de se apresentarem como não lucrativas (não têm como fim o lucro): como manter esse “importante setor” no sistema de capitalista sem que se envolva com o pressuposto básico do sistema, que é o lucro?

E para que se observe a continuidade e ampliação que esse fenômeno vem ganhando nos últimos anos, torna-se elucidativo atentar para a seguinte

manchete de reportagem: “Quase metade da verba destinada a ONGs é desviada, avalia TCU”⁴⁹. A reportagem esclarece ainda que, só no âmbito do governo federal, em 2006, foram destinados mais de R\$ 3 bilhões a Organizações Não-Governamentais (ONGs) e a Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPS). Esse valor corresponde a 1,29% do Produto Interno Bruto (PIB) do país.

Além disso, é assustadora a afirmação, confirmada pelo Tribunal de Contas da União (TCU) e pela Controladoria Geral da União (CGU), segundo a reportagem, de que quase a metade de todo esse valor repassado a essas instituições em 2006 – 1,5 bilhões – tenha sido desviado de suas finalidades originais. Tais dados provam de forma inequívoca a precariedade da chamada “publicização”, que, segundo seus defensores, visava à redução dos gastos públicos, em curto prazo, e ao aumento da “eficiência” mediante “orientação gerencial”, em médio prazo.

Na linguagem utilizada pelo Plano de Reforma Gerencial, as atividades de competência exclusiva do Estado estariam relacionadas ao chamado “núcleo burocrático” – judiciário, legislativo, cúpula dos ministérios e Ministério Público – e às atividades executivas, compreendendo regulamentação, fiscalização, fomento, segurança pública, seguridade social, etc. Nessa área, mantêm-se a estabilidade e a carreira dos servidores estabelecidas por lei. No entanto, tanto a “carreira” quanto a “estabilidade” deveriam adquirir um novo entendimento, mais flexível. As atividades exclusivas do Estado deveriam evitar a administração centralizada e ter como executores, além do núcleo estratégico do Estado – onde estariam os ministérios, as secretarias mais importantes e o próprio presidente – as Agências Executivas e de Regulação.

As Agências Executivas (AE) e as Agências Reguladoras (AR) são parte importante do plano de reforma do aparelho de Estado. Elas se inserem no esforço para “qualificar” as ações que devem ser executadas diretamente pelo Estado. Nesse espaço, as ações executivas serão desenvolvidas pelas agências e as ações auxiliares serão terceirizadas⁵⁰. Não custa lembrar, conforme Pereira (2001, p. 25),

⁴⁹ Jornal *O Estado de São Paulo*, em 8 de junho de 2007.

⁵⁰ Torna-se importante lembrar que a terceirização tem sido um importante mecanismo de delimitação do espaço de ação do Estado. Por meio dela, “[...] o governo transfere para o setor privado, por intermédio de licitações públicas e de contratos, serviços auxiliares ou de apoio, como de

que “[...] as agências reguladoras são entidades com autonomia para regulamentarem os setores empresariais que operem em mercados não suficientemente competitivos, enquanto as agências executivas ocupam-se principalmente da execução das leis”.

As Agências Executivas não seriam novas entidades, mas uma derivação das autarquias e fundações. Sua autonomia sobre os meios para realização de suas atividades deveria estar condicionada à existência de *planos estratégicos* e ao estabelecimento de *contrato de gestão* com o ministro superior. Assim, mediante “decreto de qualificação”, as instituições da administração direta ou indireta que compõem as atividades executivas do Estado se tornariam Agências Executivas. Elas deveriam manter um nível de desempenho institucional a fim de garantir essa condição, pois seu contrato não é feito em caráter definitivo e pode ser utilizado como mecanismo de “eficientização”. Ou seja, pode ser utilizado como forma de controle para as instituições em relação aos resultados esperados. Dessa forma, “Agência Executiva” é um qualificativo a ser concedido a uma instituição por decisão do chefe do executivo, com base na avaliação de seus próprios “méritos”.

Faz-se necessário notar que, no processo de implantação da “reforma gerencial” brasileira, as chamadas Agências Executivas não prosperaram como estava previsto. No geral, parece não terem sido bem aceitas nos moldes propostos pela Lei nº 9.649, de maio de 1998, pois representavam um “enquadramento voluntário” de instituições já existentes, mediante o estabelecimento de contrato de gestão⁵¹.

No caso das Agências de Regulação, observa-se uma penetração muito mais ampla na realidade da administração pública brasileira das últimas décadas. No seu fundamento ideológico principal está a dicotomização entre questões

limpeza, o processamento de dados e o transporte. Na prática, a terceirização tem se estendido a outros tipos de serviços, como a saúde” (SILVA, 2003, p. 88).

⁵¹ Em 2000, apenas o Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualificação Industrial (IMETRO) foi qualificado como Agência Executiva, e cinco outras instituições aguardavam qualificação: Instituto Brasileiro do Meio-Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA); o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE); o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPQ); e a Secretaria de Defesa Agropecuária (SDA). Atualmente, “O IMETRO é a única autarquia do Governo Federal que tem Contrato de Gestão assinado com o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, tendo como interveniente o Ministério da Fazenda e o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Em dezembro de 2005, o Contrato de Gestão do IMETRO foi mais uma vez renovado para um novo período de três anos, 2005 – 2008” (<http://www.imetro.gov.br/gestao/> acesso em 30 de junho de 2008).

técnicas e políticas. Ou, mais precisamente, a desqualificação do político e a supervalorização do técnico. É, sobretudo, uma experiência importada dos Estados Unidos da América e de alguns países da Europa, com claras deformações no transplante para a conjuntura local. As experiências mais antigas em relação às Agências de Regulação em outros países (como é o caso dos Estados Unidos) remetem-nas a atividades econômicas monopolizadas pelo Estado em face de seu relevante interesse coletivo, como é o caso, por exemplo, da exploração de petróleo.

No entanto, no Brasil, as Agências de Regulação foram utilizadas principalmente para que o país adquirisse “credibilidade” junto ao capital financeiro internacional. Buscava-se garantir a manutenção das condições ideais para os investimentos externos, um processo pelo qual o presidente da República renuncia a seus poderes de decisão sobre determinado setor da economia como forma de adquirir “credibilidade”. Isso significa, em alguns casos, a criação de amplas vantagens para grupos de investidores que passaram a ter não só as garantias necessárias para investir, mas também informações privilegiadas e até o controle sobre importantes riquezas nacionais, via manipulação da Agência⁵².

Nesse sentido, mesmo não havendo uma uniformidade geral no marco regulatório das Agências de Regulação no Brasil, elas têm sido caracterizadas pelos seguintes aspectos: estabilidade de suas direções; mandatos fixos de seus dirigentes (não coincidindo com os mandatos do chefe do executivo); autonomia de gestão (sem vínculo com qualquer hierarquia do governo); garantia da manutenção de suas decisões (com impossibilidade de recurso administrativo ao Ministério ao qual esteja vinculada); e disponibilidade de fonte própria de recursos. Tudo isso faz com que o diferencial das Agências de Regulação no Brasil seja, principalmente, o grau de autonomia.

⁵² Em entrevista concedida ao Jornal Correio de Cidadania (24 de junho de 2008), o engenheiro da Associação dos Engenheiros da Petrobrás (AEPET), Fernando Siqueira, mostra-se extremamente preocupado com a Lei do Petróleo (Nº 9478/97), por facilitar a apropriação, por companhias estrangeiras, das jazidas de petróleo descobertas pela Petrobras. E dá uma amostra do papel exercido pela Agência Nacional do Petróleo (ANP), quando se refere a uma das mais importantes companhias de petróleo atuando no Brasil: “A Halliburton, cujo presidente foi, por muito tempo, o atual vice-presidente norte-americano, é um caso de polícia (internacional). Além de ter trazido o seu diretor (Nelson Narciso) de Angola para ser diretor da ANP, ela administra, há 10 anos consecutivos, o banco de dados daquela agência reguladora, ou seja, os dados de exploração que a Petrobras é obrigada, pelo artigo 22 da Lei 9478/97, a repassar à ANP” (<http://www.correiodacidadania.com.br> > Acesso em 2 de julho de 2008).

“No caso dos países periféricos, a ‘reforma’ do Estado foi impulsionada pelas instituições financeiras multilaterais que, mediante a utilização de seus instrumentos de poder, exigiam políticas de ajuste estrutural” (SILVA, 2003, p. 68). No caso do Brasil, a entrada de um novo governo só foi “aceita” mediante uma “Carta ao Povo Brasileiro”⁵³ declarando compromisso com a estabilidade da ordem econômica e com a política em vigor, no sentido de assegurar que os interesses dos investidores externos não fossem contrariados. Considerando-se isso, verifica-se que tal situação não tem sofrido grandes mudanças nos últimos anos.

No entanto, a partir da troca de governo no âmbito federal em 2003, as Agências de Regulação, que já não haviam avançado como esperado por seus defensores do governo anterior, passaram a sofrer um desgaste ainda maior. Integrantes do novo governo se posicionaram diversas vezes contra decisões de Agências, principalmente no que se refere aos aumentos de tarifas⁵⁴. Esses episódios não alteraram as decisões tomadas em relação às tarifas, mas serviram para criar um importante desgaste na imagem do modelo regulador, herança do governo anterior.

Se por um lado se constata o “esfriamento” no que se refere ao avanço de alguns aspectos da chamada “administração gerencial” no governo atual, por outro não se verifica um claro combate de sua arquitetura geral. Considerando a continuidade das organizações-“chave” para o modelo gerencial de Bresser Pereira (Organizações Sociais, Agências Executivas e de Regulação), constata-se que algumas, até pelo seu nível de implementação já no governo anterior, tiveram nítida continuidade e aprofundamento (como o caso da abertura para as Organizações Sociais visto anteriormente). Em relação a outras, suspendeu-se a continuidade de sua implementação, mantendo-se exatamente o que já havia sido feito (caso das Agências Executivas). E outras, ainda, já vêm sofrendo alguma tentativa de redefinição, através de um confronto tímido e indireto (caso das Agências de Regulação)⁵⁵.

⁵³ Para uma maior compreensão desse fato, verificar: RICCI, R. Lulismo: três discursos e um estilo. In: **Lutas Sociais** nº 15/16 – 2º sem. 2005 e 1º sem. 2006.

⁵⁴ Lembrar o embate relacionado ao aumento de tarifas telefônicas entre o ministro Miro Teixeira e o presidente da ANATEL, Luiz Guilherme Schymura, que resultou na saída deste último e na manutenção da decisão inicial da Agência, via Supremo Tribunal Federal.

⁵⁵ Matéria divulgada em “Contas Abertas” informa que as “Agências reguladoras têm 75% de seu orçamento 2008 bloqueado”. A matéria informa que, além da sistemática falta de autonomia e de

Segundo Meirelles e Oliveira (2006), o Projeto de Lei encaminhado ao Congresso Nacional em 12 de abril de 2004, propondo modificações na legislação que define as Agências de Regulação, apresenta três argumentos como base para o aperfeiçoamento da “gestão”, organização e controle das Agências de Regulação Independentes (ARIs). O primeiro argumento destaca que, no desenho institucional de criação das ARIs em 1997, não havia um referencial que possibilitasse uniformidade para o ordenamento das Agências. O segundo argumento consiste na alegação de que não há uma distinção clara entre as atribuições das Agências no que se refere à formulação de políticas, de um lado, e à implantação e regulamentação, de outro. E o terceiro argumento evidencia que os mecanismos de prestação de contas e de responsabilização não eram suficientes.

Lembram ainda os autores que, nos Estados Unidos, país em que a experiência das ARIs apresenta trajetória histórica mais longa, tem sido recorrente a preocupação com as formas de supervisão e controle político por parte dos poderes eleitoralmente constituídos. Ressaltam, ainda, como é importante observar que, no caso do Brasil, as ARIs apresentam notável ausência do controle político pelo legislativo, já que este não participa da elaboração do contrato de gestão.

Tais elementos nos permitem concluir que, mesmo com alguns questionamentos em relação ao modelo administrativo-burocrático implantado no Brasil a partir dos anos 1990, o início do século XXI não traz outro modelo. O governo que toma posse em 2003 demonstra não rejeitar o conjunto de medidas do chamado “Estado gerencial”, recusa apenas os aspectos que representam uma imagem mais nítida do governo anterior. Pode-se concluir que há uma aceitação das idéias que definiram a “Nova Administração Pública” de forma “envergonhada”.

A exemplo de outras administrações da chamada “esquerda democrática” (em outros países, como França, Itália e Espanha, durante os anos 1990) o governo petista no Brasil, assim como outros partidos que tiveram origem na esquerda e assumiram o poder na América Latina a partir de 2000, apresenta sérias dificuldades

carência de pessoal qualificado, as agências de regulação deixaram de receber somente este ano 8,5 bilhões autorizados em orçamento. Essa situação mostra não só os volumes de recursos movimentados por tais agências, como também o tipo de resposta à continuidade desses mecanismos de gestão dada pelo governo federal atualmente (http://contasabertas.uol.com.br/noticias/detalhe_noticias_impressao.asp?auto=2296 > Acesso em 1º de julho de 2008).

para impor rupturas ao modelo neoliberal. Mesmo porque, segundo Claudio Katz (2005)⁵⁶, nos anos 1990 houve uma grande estrangeirização da burguesia na América Latina, e alguns projetos da “nova esquerda” nesses países, como é o caso da Argentina, procuram recriar a burguesia nacional, revertendo o fenômeno da década anterior. Mas essa não tem sido uma tarefa fácil, pois, segundo o autor, as firmas estrangeiras controlam atualmente 69% da produção e 84% dos ganhos das 500 empresas líderes naquele país.

Dessa forma, na nova realidade política e administrativa dos países latino-americanos, mesmo não constituindo uma homogeneidade frente às determinações impostas pelo capitalismo financeiro internacional e pelas imposições imperiais e semi-imperiais, não há rompimento em relação ao sistema de exploração e acumulação capitalista. As diferentes configurações políticas, bem como os avanços sociais díspares que refletem uma melhor distribuição da riqueza produzida (em escalas ainda muito tímidas) em alguns países, podem ser explicadas, em primeiro lugar, pelo fracasso das “reformas” neoliberais impostas a esses países nos anos 1990, as quais criaram uma clara rejeição popular a esse modelo.

Em segundo lugar, é possível explicar as referidas configurações pela própria situação conjuntural de cada país, em que a burguesia local se tornou extremamente fraca (quase inexistente). Esses fatores possibilitaram manifestações eleitorais claramente contrárias às políticas neoliberais (privatizações, estado mínimo, etc.) e também permitiram maior visibilidade dos interesses sociais, dando condições especiais de poder ao Estado, que, na mediação dos interesses externos, parece se “elevantar por cima das classes”.

Em relação à diversidade de situações que emergem no cenário político-econômico da América Latina após o aprofundamento neoliberal dos anos 1990, Katz (2008)⁵⁷ observa a incidência de governos conservadores, centro-esquerdistas e nacionalistas radicais. Os primeiros, liderados por Álvaro Uribe (Colômbia), buscam manter o curso neoliberal e aliar-se aos interesses norte-americanos; são favoráveis à repressão dos movimentos sociais e se opõem a qualquer melhoria no campo social. Os centro-esquerdistas, liderados por Lula (Brasil) e Kirchner

⁵⁶ KATZ, Cláudio (2005). **Que burguesia hay na Argentina**. Disponível em: <www.netforsys.com/audiokatz> acesso em 1º de julho de 2008

⁵⁷ KATZ, Claudio. (2008) **Socialismo ou neo-desenvolvimentismo**. Disponível em: http://resistir.info/vários/socialismo_neodesarrollismo_p.html > acesso em 2 de julho de 2008.

(Argentina), mantêm relações ambíguas com o imperialismo e toleram as conquistas democráticas, obstaculizando, na maioria das vezes, o avanço das reivindicações populares. E os nacionalistas radicais, sob a liderança de Hugo Chávez (Venezuela), enfrentam um forte conflito com os Estados Unidos, estão em conflito com a burguesia local, procederam a uma distribuição de renda progressiva e retomaram o controle estatal sobre a exploração de suas riquezas nacionais.

No que se refere a esse último grupo, que inclui países como Cuba e, mais recentemente, a Bolívia e o Equador, o autor alerta que a política econômica distributivista praticada por estes, priorizando os gastos sociais, mesmo significando um importante alento para a população empobrecida desses países, não resolve os problemas estruturais do atraso agrário e industrial existente. Contudo, isso não nega a importância do debate colocado em pauta por esses países, de um claro questionamento à política de dominação imperialista e ao próprio modelo de produção capitalista, na medida em que apresentam também um forte apelo à construção do socialismo. Esses fatos colocam “[...] a região como o principal foco de resistência internacional ao imperialismo e ao neoliberalismo” (CATZ, 2008, p. 1).

Nos países de governos centro-esquerdistas, o discurso socialista foi abandonado pelas principais personificações políticas. Esses líderes deixaram suas referências ao socialismo no passado e buscaram adotar posturas conciliadoras. De forma geral, a posição dos governos centro-esquerdistas se apresenta de forma ambígua, pois, mesmo preservando as políticas de ajuste fiscal e de prioridade às exportações e o marco regulatório criado nos governos anteriores, busca motivar as burguesias locais a assumirem discursos neodesenvolvimentista, num claro desacordo com a ortodoxia neoliberal.

Assim, no caso do Brasil, verifica-se ainda uma forte persistência do modelo administrativo-burocrático prescrito a partir da chamada “acumulação flexível”. Mesmo diante do evidente fracasso das políticas neoliberais dos anos 1990, bem como do discurso “social-liberal” utilizado para sua implementação, o modelo gerencialista, claramente inspirado no paradigma pós-fordista, não foi superado.

Para Jair Pinheiro (2006, p. 157),

Todavia, o PT não abraçou o ideário neoliberal por completo e de uma vez por todas. Foi abraçando aos poucos e envergonhado e, à medida que

abraçava, amenizava seu discurso classista até subordiná-lo completamente aos interesses do capital; sobretudo substituindo a organização política de base pela de aparelho meritocrático os mais diversos: incluindo aí o próprio partido, os sindicatos, institutos, ONGs, etc.

O autor lembra ainda que, na Carta ao Povo Brasileiro de 22 de junho de 2002, o Partido dos Trabalhadores deixa de tomar os mercados financeiros como “escoadouros” da riqueza nacional, para tomá-los como simples contratantes que deveriam ter seus interesses juridicamente garantidos pelo Estado brasileiro. De forma geral, o partido assume um discurso conciliatório, buscando preservar os interesses do capitalismo financeiro internacional e procurando dar um pouco mais de atenção aos aspectos sociais, o que foi feito pela criação do programa “Fome Zero”.

Por fim, nota-se que as mobilizações para “reformular” os aparelhos de Estado são reclamações permanentes no âmbito do Estado capitalista. Os processos desencadeados nesse sentido assumem proporções maiores ou menores, conforme a contundência das crises em cada período histórico do capitalismo. Em outras palavras, assim como a crise no modo de produção capitalista é uma realidade permanente que tem origem nas contradições próprias do regime de acumulação, tomando formas mais agudas e incisivas em determinados espaços geográficos e momentos históricos, as mobilizações para criar novos arranjos institucionais e readequar a ação estatal às novas demandas do sistema também são permanentes. Com observa Silva (2003, p. 51-2), “No confronto entre as classes, resultam novas formas de Estado com modificações nas relações entre economia e política, na composição do bloco no poder e no exercício da hegemonia”.

É no âmbito do Estado que se busca a construção dos consensos necessários às contínuas modificações das formas contraditórias de produção capitalista. Foi assim com o proposto por Taylor, quando este afirmou ter encontrado na “administração científica” a solução exata para os conflitos e problemas gerais que nasciam da forma de produção e divisão do trabalho, bem como para a injusta repartição dos excedentes gerados pela produção. No entanto, como afirmou Mézáros (2004), a solução de Taylor se baseava num “deslocamento conceitual mistificador” em relação ao verdadeiro motivo dos conflitos. Para o autor, “Com esse deslocamento, considera-se que as contradições estruturais da *base material* são

'resolvidas' no quadro da superestrutura jurídica e política, por meio de intervenções estatais mais ou menos poderosamente manipuladoras" (p. 145; grifo do autor), o que é uma verdadeira falácia.

No entanto, da mesma forma como não se pode pensar que as modificações no âmbito estatal resolvem as contradições de bases estruturais na sociedade capitalista, também não se pode imaginar que tais arranjos sejam totalmente inúteis diante das contradições mais agudas. Mesmo que não consigam postergar as maiores contradições por um longo tempo, é certo que as manipulações do Estado contribuem de forma significativa para a formação do consenso, ainda que temporário.

Assim, as ações empreendidas para a "resolução" das crises do capital incluem necessariamente as iniciativas para reformar o Estado e sua burocracia, pois, "[...] com a tese da 'ingovernabilidade', os neoconservadores afastaram do debate sobre a chamada crise do Estado os fatores intrínsecos ao capitalismo originários da esfera econômica" (SILVA, 2003, p. 55).

Portanto, são várias e intrínsecas as relações que se podem observar entre as metamorfoses do mundo do trabalho atual, as mudanças materiais e ideológicas impostas à burocracia e as "reformas" do aparelho de Estado ocorridas no Brasil e na América Latina nas últimas décadas.

Nos países periféricos, é preciso deixar claro, as "reformas" levam a marca do sistema de exploração e subordinação historicamente imposto aos países pobres e pela cadeia de dominação que hoje relaciona interesses capitalistas internos e externos, bem como pelos interesses imperialistas (controles militares, de reservas minerais e outros) conferidos diretamente pelos países ricos ou por meio das condicionalidades requeridas pelas instituições financeiras internacionais, como vimos anteriormente.

Nesse sentido, pregando o discurso da ingovernabilidade e da alternativa única, o pensamento conservador advogou para os países periféricos uma nova burocratização. Esta comporta uma diversificação que a torna mais apropriada aos interesses do processo de acumulação hegemônico atualmente. Além da tentativa de instituir seletos grupos de técnicos "altamente qualificados" para os chamados setores de ação exclusiva do Estado, criou-se uma "nova burocracia" (caso das

Agências), com características de uma instituição privada, que busca autonomia em relação ao Estado, assumindo certa distância das influências políticas que os governantes eleitos podem exercer. E, por fim, precarizou-se enormemente o vínculo empregatício de uma grande parte dos funcionários públicos por meio das terceirizações, permitindo que diversos serviços públicos fossem realizados por empresas particulares. Isso tudo não significou nenhuma desburocratização ou redução da administração-burocracia do Estado, porém, uma clara readequação do processo de burocratização aos interesses predominantes no chamado período “pós-fordista”.

Se, no período pré-desenvolvimentista, como afirmou Ianni (1989), o burocrata brasileiro era responsável pela execução da técnica e as decisões políticas ficavam com os políticos e grupos empresariais dos setores dominantes da produção, hoje há uma diminuição da presença dos políticos nas tomadas de decisão (até pelo enfraquecimento do legislativo como campo de disputas de interesses). A alta burocracia, com algum poder de decisão (regulação) junto aos interesses econômicos, passa a ser uma burocracia “paralela”, dotada de uma autonomia que lhe permite agir em função dos interesses privados como se defendesse os interesses públicos.

Capítulo 4

BUROCRATIZAÇÃO E O FENÔMENO DA GLOBALIZAÇÃO NOS PAÍSES PERIFÉRICOS

Quando o Estado desempenha um papel fundamental nos negócios monetários e financeiros internos, seja o regime interno de concepção keynesiana ou neoliberal, os principais Estados desempenham um papel fundamental nos negócios monetários e financeiros internacionais (GOWAN, 2003, p. 59).

Que há processos de transformação no modo de produção capitalista parece não haver dúvida. No entanto, como vimos no item anterior, a repartição desigual das riquezas, a maior prosperidade daqueles que vivem em centros capitalistas mais desenvolvidos e a maior necessidade ou urgência de superação do capitalismo nos países periféricos revelam a histórica manutenção de princípios fundamentais desse modo de produção. Ou seja, revelam que no sistema capitalista as riquezas produzidas continuam sendo apropriadas por poucos, que ele (o capitalismo) continua produzindo desigualdades de toda a ordem num processo de totalização das relações e que este mesmo sistema continua se revelando eminentemente contraditório.

A globalização ou mundialização (tomaremos esses dois termos como equivalentes⁵⁸), como um fenômeno atual que implica importantes mudanças nas relações comerciais entre os diversos agentes econômicos e estatais, com significativos desdobramentos nos campos culturais, políticos, etc., insere-se na lógica expansionista própria do capital, que busca submeter as pessoas e as organizações ao poder que se reorganiza a partir dos interesses da fração econômica dominante. Se isso pôde ser observado na expansão marítimo-comercial européia (séculos XV e XVI) e na fase industrial (do século XVIII até o século XX), também se verifica atualmente com a internacionalização da produção (nova divisão internacional do trabalho), a dominação das finanças, a emergência de novas ideologias e a redefinição do papel do Estado.

⁵⁸ Observa-se que no pensamento anglo-saxônico é corrente a utilização do termo *globalização*, enquanto na tradição latina o termo mais utilizado é *mundialização*.

Se a globalização deve ser tomada como um fenômeno multifacetado, com dimensões econômicas, sociais, políticas, culturais, religiosas e jurídicas (SANTOS, 2000), não convém esquecer também que, para uma análise crítica e revolucionária, há que se considerar a primazia ontológica da base em relação à superestrutura. “Assim, começa-se por observar a mundialização do capital, com ‘as transferências financeiras e os investimentos por todo o mundo, e as novas redes começam a ampliar-se com o comércio de alguns novos e ditos capitais mais flexíveis” (JAMESON et al., 1998, p. 56 apud FARIAS, 2001, p. 62).

Dessa forma, não se nega que, na base do chamado processo de globalização, estão os interesses próprios de um sistema capitalista, com seu controle ou tentativa de controle pela “mão invisível” do mercado. Porém, dados os seus antagonismos, não se nega também que esse sistema não se sustenta sem as funções legais e políticas do Estado. Por isso, faz sentido questionar sobre o envolvimento do Estado (no centro e na periferia) com o atual processo de globalização.

Até que ponto as atuais relações comerciais, financeiras, tecnológicas, culturais, dominantes nas últimas décadas são produtos ou produtoras das formas estatais no centro e na periferia? Como conceber a idéia do fim dos Estados nacionais ou da diminuição do poder de suas instituições? Que papel a burocracia passa a assumir diante da propagação de idéias como a do fim dos Estados nacionais e da relativização de sua soberania? Que traços são possíveis de identificar, no Brasil e em outros países da América Latina, quanto à sua organização burocrática em adequação ou reação ao processo de globalização, no período que se segue à dominação financeira dos anos 1990? Essas são algumas questões que orientam o desenvolvimento deste capítulo.

Sabe-se que unificação e integração são conceitos inteiramente relacionados ao discurso atual que leva o sistema de produção capitalista a atingir uma escala propriamente global (IANNI, 1995). Porém, se o surgimento dos mercados nacionais não é simplesmente produto mecânico de extensão gradual das trocas, mas também produto de decisões políticas deliberadamente mercantilistas, visando ao aumento do comércio interno e externo, como afirma Polanyi (1980), o processo de unificação e integração levado a cabo nas últimas décadas também não

se deve unicamente a um movimento próprio do processo produtivo que vise simplesmente dar condições iguais e tornar todos partícipes do “progresso mundial”, como querem nos fazer crer seus defensores.

Pelo discurso da unificação e da integração, busca-se promover um tratamento padronizado e generalizado dos diversos agentes econômicos, como se refletisse um princípio justo, que se desenvolve por um movimento próprio das forças produtivas. No entanto, como afirma Braga (2000), essa retórica “globalizante” dissimula o processo de “recolonização” em escala mundial que se pôs em marcha nas últimas décadas. Ao contrário do que se propaga, a chamada unificação (e integração) não necessariamente promove igualdade ou homogeneização, mas reforça a concentração de poder, podendo inclusive aumentar o processo de alijamento e exclusão, pois, dado que os agentes (econômicos e estatais) não estão igualmente preparados, o benefício da relação em que todos são tratados pelo “mesmo princípio”⁵⁹ sempre será do dominante.

O termo globalização, no entanto, tomado apenas no seu sentido descritivo, refere-se mais propriamente à unificação do mundo em seus aspectos econômicos, ou seja, ao desenvolvimento de processos econômicos em escala global (mundial). No entanto, se a tomarmos também no seu sentido normativo ou performativo, a globalização passa a ser concebida como uma *política econômica* desenvolvida com claro objetivo de unificação dos diversos campos econômicos (BOURDIEU, 2001). Nesse último caso, é possível notar, sobretudo, um conjunto de medidas jurídico-políticas com os claros objetivos de remover obstáculos e facilitar o processo de expansão dos agentes econômicos dominantes.

No entanto, propaga-se amplamente que as instituições transnacionais tomaram o lugar das economias nacionais e dos Estados e que estes últimos perderam suas funções e reduziram sua importância junto à sociedade e à economia. Essa dupla forma de conceber a globalização coloca em debate uma falsa dicotomia entre os interesses capitalistas internacionais e as organizações estatais, assim como não diferencia o papel das diversas unidades estatais no conjunto dos interesses globais. É a isso que se propõe a discussão a seguir.

⁵⁹ Devem-se considerar aqui dois outros elementos: primeiro, o princípio único que rege as relações nunca é definido em oposição ao dominador, porque em geral é definido pelo próprio dominador; e, segundo, nem sempre o princípio único é sustentado pelo dominante, principalmente quando isso não lhe convém (veja-se o caso dos subsídios agrícolas).

4.1 Interesses globais e Estados nacionais

A questão do enfraquecimento do poder do Estado parece ter sido mais que uma constatação diante do poder das grandes corporações nacionais e internacionais. Torna-se um discurso que se constitui como parte de um projeto político e uma política econômica que interessa à fração burguesa dominante atual. Para Isabel Monal (2005), essa pretendida impotência absoluta dos Estados nacionais da periferia é hoje um mito, uma arma da mundialização imperialista, pois ela oculta exatamente a hegemonia dos Estados Unidos e desarticula a luta e a oposição, criando uma aceitação passiva e resignada. No entanto, se não é correto afirmar que a globalização tenha destruído o poder dos Estados nacionais, seria correto propor que o poder das instituições estatais não tenha sofrido nenhum deslocamento?

Com a globalização, o Estado é chamado a desenvolver políticas que favoreçam a competitividade internacional, atraindo o capital internacional, em detrimento, muitas vezes, dos interesses das economias locais. Também, é ao Estado que as empresas e o capital globalizado recorrem para que se criem as garantias de lucro e para que seus rendimentos sejam protegidos. Além disso, globalização e imperialismo constituem uma realidade dialeticamente articulada. Considerando-se todos esses aspectos, pode-se concluir, como afirma Isabel Monal (2005), que a etapa atual da globalização está intimamente relacionada à nova fase do imperialismo, de modo que a compreensão daquela deve ser vista na perspectiva deste. Isso significa também que o capital globalizado desenvolve relações diretas com os países imperialistas e redefine suas relações com os países periféricos.

Segundo a autora, nos anos 1990 surgiu e se implantou a “mitologia” da globalização e do neoliberalismo, amplamente defendida e sustentada pelos Estados Unidos e seus principais aliados. Sustentava essa “mitologia” a idéia, amplamente difundida pelos seus apologistas, da existência de uma “nova economia”. Defendeu-se que, diante das novas condições – “nova economia” –, não se podia mais falar de imperialismo, mesmo que isso tivesse sido uma realidade no passado. Propalou-se, também, que os Estados nacionais estavam em crise e que pouco ou nada poderiam fazer em defesa de sua economia e de sua sociedade. Preconizou-se, ainda, que a luta e a resistência contra as mazelas do capitalismo e

em favor do socialismo já não tinham sentido, pois se havia chegado a uma era de prosperidade para todos, através da única alternativa possível para o “desenvolvimento” da humanidade.

Duménil e Lévy, Chesnais e Wallerstein (2003), em *Seminário marxista: questões contemporâneas*, posicionam-se sobre três questões importantes para a compreensão do capitalismo atual e suas metamorfoses: estamos ou não vivendo uma nova fase do capitalismo? Há uma crise estrutural que ameaça concretamente as bases do sistema? E, por fim, quais seriam as características mais marcantes do capitalismo atual?

No que se refere à primeira questão, Duménil e Levy (2003), garantem que temos evidências suficientes para acreditar que vivemos uma nova fase do capitalismo, cujo marco temporal são os anos 1980. No entanto, os autores alertam: “É preciso apreender a diversidade de seus componentes para não identificar simplesmente nova fase e neoliberalismo ou, de maneira equivalente, nova fase e hegemonia da finança. Importantes elementos novos sobreviverão ao neoliberalismo” (DUMÉNIL; LÉVY, 2003, p. 18).

Para Chesnais (2003), o que vem sendo chamado de nova fase ou “nova economia”, na verdade, deve ser concebido como um novo regime de acumulação que se estabelece no mesmo marco do capitalismo imperialista. A dominação financeira representaria a parte mais visível dessa etapa do imperialismo, pois “O ‘regime de acumulação com dominação financeira’ designa, em uma relação estreita com a mundialização do capital, uma etapa particular do estágio do imperialismo, compreendido como a dominação interna e internacional do capital financeiro” (CHESNAIS, 2003, p. 46).

Além disso, o autor é bem claro ao destacar que o novo regime de acumulação, caracterizado pela “mundialização do capital”, no qual a bolha financeira passou a fazer parte do cenário como um elemento “quase estrutural”, encontra nos Estados Unidos da América as condições para sua sustentabilidade. E que, portanto, diferentemente do que tem sido dito, a chamada “nova economia” não representa uma condição favorável para outras economias nem uma alternativa adequada ao enfrentamento da crise econômica do capitalismo mundial. “De uma forma talvez ainda mais acentuada do que para a palavra ‘globalização’, a

expressão 'nova economia' possui, portanto, uma forte conotação ideológica" (CHESNAIS, 2003 p. 44).

Para Wallerstein (2003), no entanto, como em outros momentos na história do capitalismo, vivemos hoje um momento de transformação. Ou seja, verifica-se, na atualidade, um processo pelo qual o "sistema-mundo" se modifica de forma conjunta. Para esse autor, o marco temporal dos anos 1990 não é adequado para identificar alguma modificação significativa, pois a chamada mundialização não surgiu nos anos 1990. Na sua análise, podemos demarcar dois eixos temporais no exame da fase atual da economia: o primeiro, de 1945 aos nossos dias; e o segundo, de 1450 também até hoje. O próprio autor explica sua opção por esses dois recortes históricos:

O primeiro que vai de 1945 até hoje corresponde ao de um ciclo de Kondratiev típico da economia-mundo, em que se pode distinguir, como sempre, duas partes: uma fase A, de flutuação com viés de alta ou de expansão econômica, que se estende de 1945 até 1967-1973; e uma fase B, de flutuação com tendência de baixa ou de contração econômica, que vai de 1967-1973 até hoje e provavelmente vai prosseguir ainda por alguns anos. Inversamente, o período que se estende de 1450 a nossos dias marca os limites do ciclo de vida da economia-mundo capitalista, com seu período de gênese, seguido de um período de crise terminal (WALLERSTEIN, 2003, p. 72-3).

Em síntese, o que se pode deduzir da manifestação dos autores é que não se tem um consenso quanto a estarmos ou não numa nova fase do capitalismo. Se para os primeiros os indícios presentes na conjuntura atual da economia mundial são suficientes para declarar a existência da nova fase, para os outros o que temos hoje não passa de um processo contínuo de mudanças remetendo a alguns alertas que, em curto ou médio prazo, exigirão outras mudanças ou mesmo levarão à insustentabilidade do percurso atual. Para Chesnais (2003), no entanto, o que tem sido chamado de nova fase do capitalismo deve ser concebido como novo regime de acumulação, e não como "nova economia".

A noção de crise do capitalismo, mesmo decorrendo mais diretamente da análise dos primeiros autores, é admitida por todos os autores pesquisados. No entanto, nem todos estão de acordo quanto à permanência da crise atualmente nem quanto a seu caráter estrutural.

Para Duménil e Lévy (2003), o aumento exagerado do desemprego, causado pela diminuição da acumulação do capital (investimento) e o crescimento da produção entre os anos 1970 e 1980, nos países desenvolvidos, dá mostras

claras da existência de uma crise estrutural do capitalismo. No entanto, como já havia acontecido no início do século XX, essa crise tem sido superada a partir de meado dos anos 1980, com a hegemonia das finanças. Por isso, esses autores afirmam: “O capitalismo atravessa, assim, crises estruturais e as supera através de transformações profundas em seu funcionamento” (DUMÉNIL; LÉVY, 2003, p. 16).

Para esses autores, o indicador dos processos de crise e superação deve ser lido na flutuação das taxas de lucro. Pois, se “As taxas de lucro, que atingiam mais de 20% no início dos anos 1960, caem para cerca de 12% em 1982 ou 1983” (DUMÉNIL; LÉVY, 2003, p. 19), voltam a subir a partir de então, embaladas, sobretudo, pelas novas tecnologias de informação e comunicação, observam-se aí processos de crise e superação:

Essa subida da taxa de lucro é um indicador da extrema importância do novo curso do capitalismo. Ela contém potencialmente os elementos que permitem uma retomada da acumulação e do crescimento, portanto, a diminuição do desemprego (DUMÉNIL; LÉVY, 2003, p. 19).

É importante notar, ainda, a relação que os autores buscam fazer entre as alternativas para superação da crise de 1929 e aquelas usadas para a superação da crise de meado dos anos 1980: “As duas saídas de crise estrutural coincidiram com períodos de hegemonia da finança. Por ‘finança’ entendemos aqui um vasto conjunto de indivíduos por trás das instituições – que detêm importantes capitais monetários e financeiros” (DUMÉNIL; LÉVY, 2003, p. 31).

Diferentemente de Duménil e Lévy, Chesnais (2003) duvida da solidez do capitalismo atual, pois o sucesso do mundo das finanças atual, sobretudo nos Estados Unidos, não deve ser separado da taxa de poupança negativa, do déficit da balança externa corrente e do endividamento tanto dos lares quanto das empresas:

A taxa de poupança negativa e o endividamento privado muito elevado são a expressão da extensão artificial da demanda interna possibilitada pela criação de créditos. Esses elementos são indissociáveis da dívida externa, que é uma medida da contribuição do ‘estrangeiro’, quer dizer do resto do mundo, para formação da bolha permanente no mercado de ações (CHESNAIS, 2003, p. 66).

A bolha financeira é fruto da “solução” financeira para a crise do capitalismo, nasce da própria dinâmica desejada pelo investidor, que busca não só rentabilidade para suas aplicações, mas acima de tudo liquidez, “isto é, a possibilidade de realizar suas escolhas a cada momento e de desfazer-se de tais ou tais títulos” (CHESNAIS, 2003, p. 62). Isso tem levado a uma corrida por “mercados

financeiros amplos, que são o lugar de formação de um mercado fictício de enormes proporções, das quais a capitalização em bolsa oferece uma idéia” (CHESNAIS, 2003, p. 62).

Por fim, Wallerstein (2003) – além do que se pode denominar de “fórmulas prontas”, observadas nos anos 1980, como a crise da dívida, o vôo dos gansos (crescimento dos tigres asiáticos), a queda do keynesianismo e a explosão dos empréstimos e da corrida pelo lucro de curto prazo – observa três tendências de longo prazo que põem em xeque a capacidade contínua de acumulação do capital. “[...] Essas três tendências são a ‘desruralização’, o esgotamento ecológico e a democratização. Elas aumentam, respectivamente, o custo do trabalho, o custo dos fatores de produção e o peso dos impostos” (WALLERSTEIN, 2003, p. 85-6).

Tais tendências de longo prazo deverão aparecer num percurso de um quarto de século, como “uma leve perturbação” para o aumento da taxa de lucro:

O raciocínio é, portanto, o seguinte: o triplo processo de desruralização / esgotamento ecológico / democratização produziu uma poderosa pressão sobre os níveis de lucro, levando-os a um ponto crítico. Evidentemente, os capitalistas contra-atacam. O conjunto da ofensiva neoliberal dos últimos 20 anos corresponde exatamente a uma tentativa de inverter o sentido da corrente (WALLERSTEIN, 2003, p. 90).

A fase atual do capitalismo, para esse autor, continua sendo o próprio capitalismo. Afirmar que na fase atual houve um mundialização que mudou tudo, que a soberania dos Estados foi seriamente comprometida e que não há como resistir às pressões do mercado não corresponde exatamente à verdade. O que hoje vêm sendo denominado de “mundialização” não é nada novo, de modo que se pode afirmar que ela está aí há mais ou menos 500 anos: “Esse discurso decorre, na verdade, de um gigantesco erro de interpretação – uma ilusão que nos é imposta pelos grupos poderosos e, pior ainda, que penetrou em nossas mentes, independentemente de nossa vontade” (WALLERSTEIN, 2003, p. 71).

Duménil e Lévy, no entanto, fiéis à sua tese de estarmos de fato vivendo uma nova fase do capitalismo, ressaltam quatro aspectos que caracterizariam essa nova fase. O primeiro, como já foi mencionada acima, seria a “superação da crise estrutural”, com a retomada do crescimento em meados dos anos 1980, alertando, contudo, que “[...] isto não significa que o mundo capitalista esteja em seu melhor momento; essa é uma realidade distante” (DUMÉNIL; LÉVY, 2003, p. 40). O segundo se revela por uma situação de grandes mudanças tecnológicas que têm

resultado na elevação da produtividade do capital. O terceiro se evidencia naquilo que os autores denominam “uma nova etapa da inovação da gestão”. E o quarto corresponde a “Uma etapa na evolução da propriedade capitalista”. Nesse caso, “O caráter social dos meios de produção encontra-se gradualmente afirmado através da extensão das instituições às quais a propriedade é delegada, notadamente os grandes fundos de investimentos (administrados pelos gestores)” (DUMÉNIL; LÉVY, 2003, p. 40).

Na análise desses dois autores, além da produtividade do trabalho, que apresenta um desempenho lento, porém contínuo, o aumento da produtividade do capital, resultando numa maior produção com um mesmo capital fixo, pode ser considerado um dos fatores fundamentais para a retomada dos lucros:

Em certa medida pode-se relacionar a eficiência crescente na utilização do capital desde meados dos anos 1980 às novas tecnologias – informação e comunicação em particular, pelo duplo viés da mudança técnica e da redução de preços. Estas transformações possuem igualmente uma dimensão organizacional. Trata-se de um progresso técnico-organizacional ou, se preferirmos, de um progresso de gestão, empregando este último termo num sentido bastante abrangente (DUMÉNIL; LÉVY, 2003, p. 22-3).

O chamado progresso de gestão, que reduz os custos do trabalho, junto com a revolução técnica e científica, tem sido responsável, segundo esses autores, pelo aumento da rentabilidade do capital. Somando-se a isso a restrição dos salários, foi possível uma importante “drenagem” de rendas para as camadas mais favorecidas. “As desigualdades patrimoniais foram restabelecidas e mesmo acentuadas, de modo que o capitalismo contemporâneo readquiriu algumas das suas características do passado” (DUMÉNIL; LÉVY, 2003, p. 23-4).

É nesse sentido que os autores buscam comparar a revolução técnico-científica e o predomínio do setor financeiro de hoje com o que aconteceu no final do século XIX e início do século XX. Tanto lá quanto aqui há um movimento de deslocamento em que, de uma função, o capital passa a uma propriedade. Esse movimento, que os autores analisam sob o ponto de vista da separação entre propriedade e gestão, vai revelar, segundo eles, uma transformação da relação de propriedade no capitalismo.

Chama particularmente atenção no estudo desenvolvido pelos autores em questão a ambivalência desse fato. A nosso ver, trata-se de algo que precisa de uma explicação mais aprofundada, pois se “Naquilo que concerne à parte principal e

dinâmica do sistema produtivo, a propriedade individual está ultrapassada” (DUMÉNIL; LÉVY, 2003, p. 35) e ainda se “Não obstante as nostalgias, não haverá retorno a um capitalismo de padrões individuais [...]” (DUMÉNIL; LÉVY, 2003, p. 36), deveríamos imaginar que esses “grandes investidores institucionais” – considerando-se aqui, no caso atual, principalmente os fundos de pensão – estariam indicando um processo de superação do capitalismo? Ou ainda: essa transformação da propriedade e sua relação com os meios de produção estariam indicando um espaço favorável para um resgate do caráter social dos meios de produção?

Mesmo não considerando que estejamos vivendo uma nova fase do capitalismo, Chesnais (2003) reconhece que, no momento conjuntural presente, os mercados financeiros assumiram um papel extremamente importante para o processo de acumulação. São eles que hoje determinam o processo de apropriação da mais-valia, de modo que o autor considera que “A ‘mundialização financeira’ possui, de modo evidente, a função de garantir a apropriação, em condições tão regulares e seguras quanto possível, das rendas financeiras – juros e dividendos – numa escala mundial” (CHESNAIS, 2003, p. 53).

No entanto, essa mesma “mundialização financeira”, apesar de ser colocada no âmbito de um processo de desenvolvimento técnico e gerencial, como destacam Duménil e Lévy (2003), não é discutida por Chesnais no sentido de uma nova relação de propriedade. A ênfase desse autor recai sobre o caráter funcional do processo de financeirização para os Estados Unidos (que não é o mesmo para os outros países) e também sobre a condição potencialmente explosiva desse sistema presente na instabilidade que pode ser notada na chamada *bolha financeira*.

Em síntese, mesmo chegando à conclusão de que não se trata de numa nova fase do capitalismo, não devemos desconhecer que o momento atual conta com importantes particularidades, fruto, justamente, das ofensivas que visam restabelecer a taxa de lucro. Até porque admitir uma nova fase do capitalismo, de certa forma, como fizeram Duménil e Lévy (2003), implicaria admitir a superação das décadas de crises anteriores, inclusive analisando a crise mais exclusivamente sob o ponto de vista das curvas de crescimento do lucro e de um possível processo de regulação.

No entanto, podemos concordar com Chesnais quanto ao fato de que, no atual momento do desenvolvimento capitalista, o imperialismo norte-americano e seus principais aliados são os arquitetos do modelo econômico e político em vigência. Até porque, como já se afirmou acima, a chamada mundialização financeira não se fez apenas pelas forças “invisíveis do mercado”, mas por decisões políticas que emanam dos grandes centros⁶⁰, em estreita relação com as estratégias de segurança e o aumento do poderio militar (GOWAN, 2003).

Podemos concordar com Chesnais, ainda, no que se refere ao papel potencialmente explosivo da bolha financeira. E nisso se pode constatar que, visto o capitalismo de uma perspectiva um pouco mais ampla, a crise se manifesta não apenas na oscilação da taxa de lucro, mas fundamentalmente nos aspectos estruturais do sistema, ou seja, quando as alternativas encontradas para resolver os problemas acabam por gerar problemas ainda maiores.

As novas exigências sobre os Estados nacionais passam por arranjos que incluem, prioritariamente, a sua forma de mediação junto aos pólos do capital “dinheiro e produtivo” (GOWAN, 2003), bem como sua própria relação com o campo das finanças, porque é também importante “cliente” do sistema de crédito. Por isso, é levado a redimensionar suas ações tanto em relação aos problemas internos quanto no que se refere à relação entre as diversas nações.

É certo que a mundialização neoliberal, por uma parte, exige que o Estado se retraia, no sentido de dar aos mercados a maior liberdade possível. No entanto, essa mesma mundialização, como se pode constatar atualmente, apresenta necessidades que devem ser promovidas (viabilizadas) e protegidas pelos Estados nacionais. Nessa relação de responsabilidades pelo processo de promoção da globalização, bem como na relação entre as diversas nações, não há simetria. Estados nacionais imperialistas e periféricos desempenham papéis bem diferentes.

Segundo Isabel Monal (2005), os grandes Estados imperialistas, sobretudo os Estados Unidos, são chamados a dar apoio e a defender os interesses

⁶⁰ “O saldo dos ingressos de capitais (isento das saídas) eleva-se para US\$ 1,5 bilhões no período 1995-2000 (ou seja, um montante equivalente à metade do investimento industrial realizado nos Estados Unidos ao longo do período). Esses capitais não possuem nada de ‘fictício’, eles provêm da exploração operária e dos impostos destinados a pagar os serviços da dívida dos países dominados” (SERFATI apud CHESNAIS et al., 2003).

dos grupos transnacionais que têm origem em seu território, abrindo caminho pela negociação e pela imposição a outras nações de medidas que facilitam a mundialização. Já os Estados nacionais situados na periferia do capitalismo não apresentam capacidade de exercer o mesmo poder. Sua função, não menos importante para os objetivos das grandes corporações, realiza-se na criação de condições locais que dêem a segurança institucional desejada pelos investidores.

No campo da dominação financeira, observa-se, então, não só o novo tipo de papel que se exige das instituições estatais, mas também a assimetria entre as diversas unidades estatais. Para Peter Gowan (2003, p. 24), “Esse novo regime monetário e financeiro foi um dos motores centrais dos mecanismos de engrenagem de toda a dinâmica conhecida como globalização”. E afirma que não se trata de uma consequência espontânea da economia ou um processo técnico. Para esse autor, a expansão e a dominação financeira que se configuraram no impulso fundamental da globalização atual são produtos de escolhas políticas de sucessivos governos norte-americanos. Até porque, em sua compreensão, “As relações monetárias e financeiras internacionais são sempre o produto tanto da economia quanto, sobretudo, das escolhas dos países dirigentes” (GOWAN, 2003, p. 24).

Na análise de Gowan, não há dúvida de que havia outras opções. No entanto, os poderes capitalistas dirigentes (nomeadamente o governo dos Estados Unidos), mediante uma relação de disputas e conflitos internacionais, conseguiram implantar um regime monetário e financeiro que levou ao que estamos chamando hoje de globalização.

Chesnais (2003) não só toma a financeirização como elemento fundamental do fenômeno da globalização (mundialização), mas também admite que “O regime financeirizado é uma ‘produção’ dos países capitalistas avançados, com os Estados Unidos e o Reino Unido à frente”. E constata, ainda, que esse mesmo regime “[...] é indissociável das derrotas sofridas pela classe operária ocidental, bem como da restauração capitalista na ex-União Soviética, e nas pretensas ‘democracias populares’” (CHESNAIS, 2003, p. 52).

Constituiu-se, assim, um “novo” regime de acumulação, assumindo a forma de dominação da finança sem disfarce, associando investidores de todas as partes do planeta (inclusive elites dominantes dos países pobres), através de um

“sistema monetário internacional” que submete nações pobres e endividadas a um ciclo de dominação permanente. Nesse sentido, como observou Serfati (2002), não dá para dissociar o capital financeiro especulativo e a desenvoltura militar dos Estados Unidos: “Os ‘mercados financeiros’, termo enganador para designar as organizações que centralizam enormes massas de capitais, podem, por seu comportamento, pesar com todas as suas forças nas decisões do Pentágono” (SERFATI, 2002, p. 61).

Ruy Braga (2000) observa que graças à chantagem da dívida – que obriga os países endividados a exportarem para a área do dólar, de modo a encontrar os recursos para o serviço da dívida, submetendo-se a uma série de exigências para tornarem-se “confiáveis” – e ao poderio militar norte-americano, o imperialismo exerce sobre os países pobres (sobretudo os latino-americanos) uma ditadura muito mais poderosa e implacável que as ditaduras do passado.

Assim, fica claro que o processo de globalização econômica dos últimos tempos, fortemente marcado pela liberdade das movimentações financeiras, não distribui de forma igual o poder entre os diversos Estados nacionais. A capacidade de intervir nas regras de funcionamento da movimentação financeira, pelo peso da “moeda padrão”, pelo domínio das novas tecnologias e pelo poder militar, está claramente concentrada nas mãos de países centrais, mais propriamente dos Estados Unidos. Quanto aos países periféricos, diferentemente do que acontecia no período desenvolvimentista, de substituição de importações, as suas estratégias de desenvolvimento não têm mais como impulso fundamental a utilização de poupança interna. O que conta agora são os interesses dos grandes grupos de investidores, através das empresas transnacionais. Em outras palavras, no caso dos países periféricos, o planejamento do desenvolvimento nacional deixou de ser uma tarefa do Estado.

Nesse sentido, o processo de globalização tirou dos Estados nacionais periféricos a responsabilidade por um “projeto nacional”. O mercado globalizado se tornou responsável por orientar as prioridades nacionais e regionais e pelo crescimento econômico em geral, através dos fluxos de investimento direto do exterior. As áreas que interessavam aos investidores e que eram monopólios estatais foram em grande parte privatizadas, dando espaço para o capital privado.

Ainda que o monopólio continuasse, não deveria ficar nas mãos do Estado. Isso foi o que aconteceu no Brasil, no caso das telecomunicações, da exploração de minérios e da distribuição da energia elétrica, por exemplo.

Sobre o verdadeiro interesse das empresas multinacionais nos países periféricos, a observação de Farias (2000, p. 84) se mostra elucidativa:

Evidentemente, as grandes empresas multinacionais não investem na periferia em prol do progresso social e material local, mas em indústrias que produzem para o mercado mundial, de sorte que afetam a divisão internacional do trabalho articuladamente com o objetivo de “tirar o máximo de proveito dos diferenciais de produtividade e de salários existentes entre os países” (Idem). Portanto, é necessário ver que atrás da exploração entre países latino-americanos, através do “consenso de Washington”, se esconde a exploração entre as classes sociais, cujo eixo material reside na divisão capitalista do trabalho.

Por fim, no conjunto de transformações estatais relacionadas com as determinações do processo de globalização neoliberal e sua face econômica no campo das finanças, estão implicadas mutações que traduzem tanto elementos do desenvolvimento capitalista como um todo quanto especificidades de cada espaço em particular. Ao considerarmos isso, podemos perceber que as conseqüências para as formas e as funções estatais periféricas não se fazem apenas como correia de transmissão.

No Brasil, como em outros países periféricos, o desemprego, o trabalho temporário, o aumento da violência, a debilitação do movimento operário e a desqualificação da ideologia do Estado de bem-estar social são sintomas comuns da adesão ao “consenso de Washington” (GIDDENS, 2000 apud FARIAS, 2000). No entanto, fatores como: a capacidade de resistência e de mobilização dos movimentos sociais e sindicais, impedindo o avanço das reformas impostas pelos organismos internacionais; a resistência à redução dos direitos dos trabalhadores e à precarização dos serviços sociais; a capacidade de articulação e desenvolvimento dos grupos políticos de esquerda ou de centro-esquerda, na apresentação de discursos e propostas alternativas ao modelo neoliberal; e ainda a força econômica e política da burguesia nacional na participação associada ao capital estrangeiro, entre outros, devem ser levados em conta numa análise que busque identificar as particularidades dos Estados nacionais periféricos e de sua burocratização na era da globalização.

A especificidade dos Estados periféricos na América Latina e a “reconfiguração” de sua estrutura administrativo-burocrática na relação com os interesses financeiros globais e com as condições e reações internas serão discutidas no item seguinte.

4.2 Globalização neoliberal na América Latina: adequações e reações

Talvez seja mais adequado nos referirmos à relativização da soberania que a um papel inteiramente novo para a burocracia ou mesmo ao fim dos Estados nacionais. Diferentemente do que foi difundido pelo próprio discurso neoliberal e até aceito, em algum momento, por alguns intelectuais de “esquerda”⁶¹, nem os Estados nacionais apresentam qualquer sintoma de que tenham chegado a seu fim, nem a burocracia mudou inteiramente de papel no âmbito da estrutura do Estado capitalista atual.

Quanto à soberania, no entanto, no caso dos países periféricos, nomeadamente os países latino-americanos, caso se queria compreender os acontecimentos que marcaram essa realidade a partir do início do século XXI, deve-se buscar essa compreensão no contexto histórico da economia mundial e na especificidade desses países.

Deve-se observar que nesse tipo de análise não cabe um discurso unificador, que coloca os países do pólo imperialista (Estado Unidos, países europeus, Japão) na mesma situação dos países latino-americanos, como também não se pode buscar uma homogeneidade entre todos os países periféricos. O discurso uniformizador faz parte da ideologia da globalização neoliberal, que “[...] apresenta o espaço econômico internacional como um grande mercado homogêneo, ou ao menos tendencialmente homogêneo, e livre da intervenção estatal; espaço este que seria produzido pela existência de firmas ditas globais e pelo suposto declínio do Estado-nação” (BOITO JR., 1999, p. 31). Para o autor, tal ideologia, que dissemina a superação dos Estados nacionais, à medida que propaga a

⁶¹ Para Ianni (1995, p. 51), “Quando o Estado-Nação se debilita, devido ao alcance e à intensidade do processo de globalização das sociedades nacionais, emerge outra realidade, uma sociedade global, com suas relações, processos e estruturas. Trata-se de uma totalidade histórico-social diversa, abrangente, complexa, heterogênea e contraditória, em escala desconhecida”.

inevitabilidade da abertura das economias, serve aos interesses das firmas multinacionais.

Com a difusão da relativização das fronteiras dos países, impõe-se a idéia de que as grandes empresas deixaram de ter pátria e que podem se deslocar facilmente de um local para outro. Dessa forma, as concessões de toda ordem feitas pelos Estados, tais como vantagens fiscais, de crédito e de custos salariais, tornam-se “justificadas” na disputa pela manutenção dessas empresas em seus territórios. Para Boito Jr. (1999), contra essa ideologia, é preciso lembrar que, num espaço econômico nacional, não se encontram apenas as grandes empresas multinacionais; devem ser considerados aí outros sujeitos importantes, como a pequena burguesia nacional, os assalariados da classe média e, inclusive, a classe operária. Todos esses fatores e sujeitos são levados em conta nos processos políticos e administrativos estatais.

A soberania, tida aqui como a condição de existência do próprio Estado, porque pressupõe a capacidade de exercício do poder supremo num determinado espaço, sem se submeter a nenhuma outra ordem superior (HOLANDA, 2004), continua sendo um interesse de boa parte dos sujeitos que compõem as formas ativas de um Estado nacional, ainda que estejamos falando de um Estado periférico: “A própria burocracia civil e militar dos Estados nacionais tem interesse na manutenção de sua soberania e a burguesia tem dependido da ação desses aparelhos para manter minimamente coesas formações sociais atravessadas por conflitos de classe” (BOITO Jr., 1999, p. 32).

A idéia de “recolonização” como contra-ofensiva, observada por Braga (2000), fundamenta-se exatamente na luta dos países periféricos para se tornarem independentes das suas metrópoles e passarem a ter controle sobre suas riquezas. Esse fato possibilitou, durante boa parte do século XX, uma “renovada” correlação de forças, possibilitando que fossem dados alguns passos na direção das aspirações dos povos oprimidos. No entanto, com os ajustes neoliberais impostos pela ortodoxia econômica do Banco Mundial e do FMI no final desse mesmo século, em nome do controle da inflação, da renegociação das dívidas e da busca da credibilidade para os investidores, houve uma importante regressão do controle dos

Estados nacionais periféricos sobre suas políticas e sobre suas principais riquezas naturais (reservas minerais e energéticas, entre outras).

Para Braga (2000, p. 56), “Uma após a outra, as economias dos países subalternos caem diante da força desta nova etapa da internacionalização do capital”. Junto com isso, observa-se que “As burguesias dos países dependentes capitularam e passaram, num rápido intervalo, de defensores de um projeto nacional-desenvolvimentista relativamente autônomo, a ‘correias de transmissão’ dos mercados financeiros” (Ibid).

Dessa forma, como uma parte importante da burguesia nacional passou a ser aliada no plano da financeirização do capital, as estruturas estatais (como sustentáculo do modelo de produção capitalista e dos interesses da burguesia como classe hegemônica) também sofreram ajustes na mesma direção. Enquanto existia um processo de desenvolvimento econômico mais restrito aos limites territoriais, que interessava à burguesia, as ações estatais também tendiam a uma maior defesa da nacionalidade. No entanto, com o pouco interesse burguês por um processo de desenvolvimento nacional e com o abrandamento das pressões sociais devido à fragilização das organizações dos trabalhadores, o resultado foi o deslocamento das ações estatais rumo aos interesses dos especuladores. Essa situação se aprofundou até o limite do próprio interesse burguês e das contradições do sistema de produção.

Na verdade, a liberdade requerida pela mundialização do capital para se movimentar e se expandir livremente não está ligada apenas a algumas mudanças no campo econômico. O conjunto de mecanismos utilizados pela burguesia financeira associada nesse novo modelo de acumulação compreende também as formas de domínio de uma determinada fase histórica. Uma fase que, como se viu anteriormente, não representa, de forma alguma, qualquer superação do modelo capitalista de produção ou do modelo capitalista imperial. No final dos anos 1970, como observa Chesnais (1999), houve uma importante “revolução conservadora” sem a qual o capital não teria alcançado seus fins.

Se as instituições estatais e as relações sociais criadas durante o século XX engessavam o capital e limitavam a supremacia do “mercado”, seria óbvio que as novas formas de domínio apresentassem um forte questionamento do poder

estatal e de sua burocracia. A livre circulação do capital não queria apenas que o Estado o deixasse completamente livre para se movimentar da forma como bem entendesse (vendendo, comprando e produzindo o que quisesse); buscava condições (garantias) mais adequadas para a classe dos investidores:

Isso permitiu a reconstituição de uma classe de 'credores profissionais', de grandes, mas também de pequenos rentistas (os participantes dos fundos de pensão privados e das sociedades de aplicação financeira coletiva), que desfrutaram benefícios financeiros resultantes apenas da posse de obrigações (principalmente títulos da dívida pública) e de ações (CHESNAIS, 1999, p. 87).

Esse processo, como se sabe, redefiniu o poder do Estado, tornando-o mais receptivo aos interesses dos investidores (com o próprio Estado garantindo alto retorno aos credores através dos títulos da dívida pública) e menos atento às necessidades sociais e aos direitos dos trabalhadores. O resultado em curto e médio prazo, principalmente para os países periféricos (que não tinham um sistema de proteção social consolidado), foi o aumento da pobreza, do desemprego e dos empregos informais. Para a grande maioria dos países latino-americanos, observou-se a desindustrialização, a desnacionalização e uma concentração de renda ainda maior do que havia antes.

O fracasso desse modelo – observado no pequeno (ou nulo) crescimento econômico dos países que adotaram as receitas dos organismos multilaterais, no aumento da desigualdade econômica e até mesmo na descrença popular em relação ao modelo democrático liberal – revela não só a inviabilidade do receituário neoliberal, mas também a falácia do chamado processo de globalização, que condenou qualquer iniciativa de planificação e defesa dos interesses nacionais. Divulgou-se amplamente que Estado e mercado formavam realidades distintas, que maior presença do Estado significava menos “competência” e que, na mesma direção, mercado era sinônimo de eficácia. Para ressaltar as virtudes do mercado, negou-se a relação orgânica deste com o Estado e também que a própria existência do mercado depende da intervenção e da regulamentação permanentes do Estado.

Não se deve esquecer que a defesa dos espaços econômicos nacionais – verificada com muito mais ênfase nas ações políticas das organizações estatais dos países centrais, onde existiu e ainda existe um Estado de bem-estar social (KING, 1988) – faz parte, sobretudo, da luta dos trabalhadores daqueles países para não perderem empregos, direitos sociais e a qualidade de vida que já haviam

conquistado. Não se deve esquecer também que as exigências de liberalização, desregulamentação e privatização feitas aos países periféricos (em grande parte à custa das chamadas condicionalidades impostas pelos organismos financeiros supranacionais) não alcançaram da mesma forma os países centrais. Primeiro, porque, quando se trata de proteção de alguns setores de sua produção (como o caso dos subsídios agrícolas, por exemplo), a exigência de abertura comercial não é aplicada pelos países centrais. E segundo porque as vantagens financeiras, econômicas, políticas, militares, culturais e simbólicas (BOURDIEU, 2001) reunidas pelos países centrais fizeram com que, na maioria dos casos, os ganhos com a abertura econômica fossem maiores que as perdas.

Com base em estudos de Jacob Gorender (1995), Boito Jr. (1999) observa que, enquanto os Estados imperialistas centrais aumentaram sua influência no cenário internacional, os Estados periféricos reduziram sua autonomia política. No entanto, lembra o autor que essa redução da autonomia dos países periféricos não significou uma redução de sua importância para o capitalismo. Os Estados periféricos, mesmo tendo sua autonomia reduzida, serviram como fiadores dos investimentos e garantiram a propriedade e a lucratividade do capital interno e externo. O autor lembra ainda que

É curioso notar que Robert Reich, um dos conhecidos teóricos da globalização, que tanto insistiu na tese do fim do nacionalismo econômico, tenha terminado por praticar o nacionalismo econômico agressivo do imperialismo estadunidense, quando integrou o ministério do governo Clinton (BOITO JR., 1999, p. 35).

É necessário considerar também que a ideologia da globalização fez florescer discursos que procuram se confundir com “modernização” (ou pós-modernização). Essa ideologia se divulga por uma retórica que se põe contra o fundamentalismo, contra a intolerância política e religiosa e se coloca favorável ao multiculturalismo e às pluralidades em geral. No entanto, isso contrasta de forma flagrante com as manifestações de xenofobia e perseguição aos trabalhadores dos países pobres que cruzam as fronteiras dos países ricos em busca de trabalho e melhores condições de vida⁶². As restrições contra a entrada e a permanência dos

⁶² Sobre o cerco à imigração, verificam-se não apenas as ações cada vez mais duras dos Estados Unidos com os trabalhadores “ilegais” da América Latina (na caçada aos que atravessam a fronteira do México, nas prisões e deportações, entre outras situações). Agora, os países mais ricos da Europa também adotam medidas cada vez mais duras para com os trabalhadores “sem papéis”.

migrantes têm mostrado claramente que as desigualdades entre países centrais e periféricos continuam sendo uma realidade totalmente evidente. Mostra também que a retórica sobre “aldeia global” visa atender única e exclusivamente os interesses de empresas que buscam lucros exorbitantes, movimentando-se pelo mundo com a proteção de políticas internacionais defendidas pelos Estados imperialistas.

Se, por um lado, o discurso do fim dos Estados nacionais e de sua soberania foi importante para o avanço da exploração das grandes corporações sobre as nações periféricas, desmobilizando possíveis alternativas nacionais articuladas politicamente por dentro das estruturas estatais que contrariassem os interesses econômicos dessas corporações, por outro, não se mostrou suficientemente duradouro para impedir que movimentações políticas do início do século XXI contrariassem essa visão. Por isso, observamos na última década o surgimento de governos de esquerda com claras manifestações nacionalistas na América Latina⁶³.

Para José Luís Fiori (2007), “As teorias econômicas clássicas e neoclássicas erraram redondamente ao prever que a universalização dos mercados e a internacionalização do capitalismo produziram uma convergência da riqueza das nações” (Disponível em: <<http://www.cartamior.com.br/templates/coluna>> acesso em 31 de julho de 2008). Segundo esse autor, os acontecimentos dos últimos 200 anos mostram exatamente o contrário, pois passamos de uma diferença de renda entre países pobres e ricos de um para quatro, no início da 1ª Guerra Mundial, para uma diferença de um para sete, no final do século XX.

Nesse sentido, podemos concluir que a desigualdade de desenvolvimento entre as nações será sempre uma característica essencial do crescimento e do desenvolvimento da economia mundial no capitalismo. No entanto, de forma nenhuma podemos pensar isso como uma forma estática e homogênea: haverá sempre espaço para mobilidades e novos arranjos que passem tanto pelas

Segundo o que fazem os Estados Unidos, agora também a França, a Itália, a Alemanha, a Espanha e o Reino Unido adotam medidas contra a entrada e a permanência de trabalhadores de outros países em seus territórios, misturando luta contra a imigração e medidas de segurança civil.

⁶³ Para Claudio Katz (2006), na América Latina se apresentam alternativas econômicas que favorecem o debate sobre as alternativas populares. “Em vários setores das classes tem vindo a despontar um movimento de opinião neo-desenvolvimentista em desfavor da ortodoxia neoliberal, depois de um período traumático de concorrência extra-regional, desnacionalização do aparelho produtivo e perda de competitividade internacional” (Disponível em: <http://resistir.info/vários/socialismoneodesarrollisomo_p.html> acesso em 11 de agosto de 2008).

movimentações conjunturais no cenário internacional quanto pelas determinações e opções nascidas das estratégias econômicas e de poder que cada país adota.

Por isso, como “[...] as soluções infundavelmente prometidas pela ‘modernização’ e ‘desenvolvimento’ mostraram-se promessas ocas e um completo fracasso em relação ao povo no extremo final das políticas efetivamente adotadas” (MÉSZÁROS, 2007. Disponível em: <http://resistir.info/meszaros/bolivar_chaves_p.html> acesso em 2 de julho de 2008), a necessidade de mudanças radicais se tornou muito mais premente na América Latina do que na Europa ou nos Estados Unidos.

Nesse sentido, os acontecimentos políticos e econômicos dos primeiros anos do século XXI na América Latina não só mostram que a relativização da soberania dos Estados nacionais periféricos poderia ser freada, mas também foi capaz de apresentar perspectivas sociais e políticas que confrontaram as determinações imperialistas e o pensamento neoliberal hegemônico. Embora o conjunto desses acontecimentos políticos não possa ser colocado no mesmo patamar, no que se refere ao aprofundamento das mudanças (como se destacou no capítulo anterior), sabe-se que são reações claras ao fracasso da globalização neoliberal que aguçou ainda mais as necessidades de mudanças profundas e verdadeiramente radicais na região. Em outras palavras, “A etapa de uniformidade direitista findou e as personagens mais emblemáticas do neoliberalismo extremo saíram de cena” (KATZ, 2006. Disponível em: <http://resistir.info/vários/socialismo_neodesarrollisomo_p.html> acesso em 10 de agosto de 2008).

Os fatos políticos e econômicos observados na conjuntura atual dos países latino-americanos, mesmo representando um importante movimento de opinião que afeta os dogmas econômicos predominantes na década passada, não significam uma virada em relação à exploração e à dominação externa e interna desses países. Não se deve esquecer que ainda se convive com restrições monetárias, ajuste fiscal, prioridade às exportações e alta concentração de renda. Com se sabe, ainda que o sistema de capital não se confine aos limites dos Estados nacionais, é aí que se buscam as correções para as suas mazelas, fato que gera

uma importante contradição. A forma de resolvê-la se dá, segundo Mészáros (2002, p. 111), por um sistema de “duplo padrão”:

[...] em casa (ou seja, nos países ‘metropolitanos’ ou ‘centrais’ do sistema capitalista global), um padrão de vida bem mais elevado para a classe trabalhadora – associada à democracia liberal – e na ‘periferia subdesenvolvida’, um governo maximizador da exploração, implacavelmente autoritário (e sempre que preciso abertamente ditatorial), exercido diretamente ou por procuração.

No entanto, os últimos acontecimentos políticos que envolveram os Estados periféricos sul-americanos⁶⁴, não sendo de forma nenhuma uma virada do modo de produção capitalista, têm também o mérito de “desarmar”, ainda que por algum tempo, o desejo revolucionário presente em movimentos populares claramente combativos e anticapitalistas.

A “nova” face política e burocrática do Brasil e de outros países latino-americanos é encarnada hoje por personagens com maior poder de persuasão entre as classes populares. Desde o final dos anos 1970, governos do tipo “militar golpista” têm perdido a viabilidade nesses países e os movimentos populares conquistaram um amplo espaço democrático. Mesmo que ainda haja governantes conservadores na região, eles devem se relacionar com outros, com perfil “centro-esquerda e nacionalistas radicais” (KATZ, 2006).

A personificação atual que caracteriza parte importante dos governos latino-americanos não pode ser lida de forma maniqueísta, colocando-se de um lado os conservadores e de outro os progressistas, ou de um lado os alinhados com a política estadunidense e de outros os que lhe fazem oposição. Numa análise mais cuidadosa, pode-se notar que coexistem, na região, governos com diversos graus de simpatia e rejeição à política e aos interesses norte-americanos, assim como são diversos os graus de alinhamento e confronto às políticas neoliberais particularmente dominantes nos anos 1990. Esses diversos graus de alinhamento ou confronto com as políticas neoliberais e como os interesse norte-americanos também se expressam na formação de blocos de integração regional.

No caso dos países latino-americanos, a idéia de regionalismo econômico tem suas raízes ligadas ao pensamento desenvolvimentista, que apresentou também uma defesa do autonomismo regional. Nas primeiras idéias difundidas pela

⁶⁴ Chegada ao poder de grupos e lideranças políticas com discursos contrários ao pensamento neoliberal hegemônico.

CEPAL, já se esboçava o intento de complementação comercial via integração do bloco sul-americano como caminho necessário ao desenvolvimento industrial da região. Era, na verdade, em vários sentidos, um “voltar-se para dentro”.

Sem o consentimento do centro capitalista (dos países ricos), o desenvolvimentismo e as mal-sucedidas iniciativas de regionalização (Associação Latino-Americana de Livre Comércio, 1960, e Associação Latino-Americana de Integração, 1980) tiveram um fulminante golpe final com a crise da dívida externa, que havia se avolumado graças ao redirecionamento da política anterior em favor do capital internacional e do endividamento externo, tendo como condutores locais os governos militares, amparados pelo discurso anticomunista.

O resultado da internacionalização do capital (abertura descontrolada para os investimentos externos) para os países da periferia é bem conhecido: aumento exagerado da dívida externa; inflação; pressão para honrarem o “compromisso”; crise e renegociação da dívida. As renegociações levaram esses países às políticas de ajuste estrutural desenhadas pelo FMI e pelo Banco Mundial.

No plano das iniciativas de integração regional, de um processo de integração “para dentro” passa-se a um processo de integração “para fora”. Ou seja, o que era uma estratégia de complementação interna, voltada para os motivos protagonizados internamente, torna-se uma estratégia de proteção em relação à agressividade econômica do resto do mundo. O MERCOSUL (Mercado Comum do Sul) busca se conformar ao contexto desse último movimento.

No período “pós-neoliberal”, as mudanças processadas no âmbito das economias nacionais, gerando redefinições nos aparelhos burocráticos locais, também tendem a buscar alguma generalização em nível regional, fenômeno observado inclusive nas organizações populares, que estendem suas estruturas e reivindicações numa visão que extrapola as fronteiras nacionais⁶⁵.

No campo político e econômico, instituições com graus diferenciados de estruturação objetiva, representando interesses diversos, buscam constituir o espaço institucional global da região. Três iniciativas parecem representar bem essa

⁶⁵ “As lutas sociais contemporâneas são bem demarcadas, não apenas por uma oposição maciça ao projeto da Área de Livre-Comércio das Américas (ALCA), mas também por numerosos movimentos contra as privatizações. Do ponto de vista setorial, surgiram movimentos camponeses, dos povos indígenas, dos operários, das classes médias, das mulheres, políticos e religiosos” (AMIM; HOUTART, 2003, p.153).

diversidade: a ALCA (Área de Livre Comércio das Américas), o MERCOSUL (Mercado Comum do Sul) e a ALBA (Alternativa Bolivariana para as Américas). O primeiro, apesar de ter “fracassado” junto com a perda de impulso do projeto neoliberal, firmava-se na defesa do livre comércio e articulava-se diretamente com um projeto de relançamento do neoliberalismo na região. O segundo se posiciona de forma intermediária, propondo a regulação do capitalismo. E o terceiro se volta para um ideal que inclui formas de cooperação solidárias e o debate aberto de uma alternativa socialista.

Como se vê, uma importante disparidade de objetivos determina os perfis da ALCA, do MERCOSUL e da ALBA. Dessa forma, podemos relacioná-las a governos conservadores, centro-esquerdistas e nacionalistas radicais. Para Katz (2007), Uribe (Colômbia), Lula (Brasil), Kirchner (Argentina) e Chávez (Venezuela) seriam os presidentes mais representativos dessas instituições.

A ALCA, mesmo tendo fracassado na sua tentativa de tornar todos os países das Américas uma área de livre-comércio – atendendo às necessidades das grandes corporações estadunidenses e seus sócios locais –, mantém-se viva na realização de alguns acordos entre os Estados Unidos e países mais afinados com sua política, como é o caso do México, do Chile e da Colômbia. Segundo Katz (2007), nesses acordos específicos, as monumentais assimetrias com o gigante do norte têm trazido dramáticas conseqüências para esses países nos campos agrícola, trabalhista e ambiental. Alguns outros acordos de livre comércio são costurados atualmente com o Panamá e o Peru; outros foram suspensos, como o caso do Equador; e outros, ainda, foram aprovados, mas enfrentam forte resistência dos movimentos populares, como é o caso da Costa Rica⁶⁶.

Diante das forças que apóiam o livre-mercado, a partir do início do século XXI, o MERCOSUL, como a associação mais consolidada, adota atualmente uma posição de cunho mais regionalista. O reforço regional compreende a defesa clara dos interesses das principais classes dominantes sul-americanas, adotando certa distância da ortodoxia neoliberal e reforçando iniciativas com características neodesenvolvimentistas, apoiadas por instituições estatais. Essa posição busca

⁶⁶ Katz (2007) lembra que, para se ter um panorama mais completo desses acordos específicos, faz-se necessário recorrer à obra de Marinez Osvaldo. “Por la integración de los pueblos”.

certa autonomia em relação ao capital financeiro internacional, significando, de certa forma, uma reação à perda de competitividade da indústria nacional, à desregulamentação das economias nacionais e à desnacionalização sofrida no final do século XX.

Entre as principais dificuldades enfrentadas por essa organização, estão as rivalidades entre Brasil e Argentina, agravadas ultimamente pela perda de competitividade desta última, gerando inúmeras reclamações e tentativas de rever os acordos. Além disso, outros acordos bilaterais entre membros do MERCOSUL e países fora do bloco têm ferido os princípios de complementaridade, como foi o caso do acordo Uruguai-Finlândia para implantação de uma fábrica de celulose na fronteira com a Argentina. No entanto, mesmo com essas e outras dificuldades, o MERCOSUL tem sido um importante espaço global de conquista para a classe dominante dos países membros, sobretudo para consolidar o Brasil e suas principais firmas e companhias (Ameristeel, PETROBRAS, Odebrecht e Vale do Rio Doce), consideradas “multilatinas” ou “translatinas”, como força hegemônica regional⁶⁷.

A ALBA surge no cenário regional como um diferencial significativo em relação às formas de integração já existentes na América Latina. Seu primeiro impulso foi dado por iniciativa de Cuba e Venezuela, a partir das trocas que realizaram: a Venezuela passou a enviar petróleo para Cuba e recebia, em troca, serviços educacionais e de saneamento. Segundo seus principais entusiastas, principalmente o presidente venezuelano Hugo Chávez, tais trocas não são pautadas nos preços do mercado internacional e não visavam à competição e ao livre-mercado, sendo seu objetivo principal a complementação e a solidariedade.

Segundo Katz (2007), durante o biênio 2005-2007, a ALBA se expandiu lentamente através de convênios de petróleo que a Venezuela ofereceu a vários países pequenos e pobres da região, podendo ser considerada uma iniciativa que apresenta um esboço de unidade regional muito diferente dos esquemas de integração de iniciativa das classes dominantes. No entanto, essa associação

⁶⁷ “El rol hegemónico de Brasil en este enjambre no se limita solo a la preeminencia de compañías e millonarios de esa origen, ni a la creciente relevancia de ese país como exportador de bienes agrícolas e industriales básicos. El mismo liderazgo se observa en la conducción brasileña de todas las negociaciones geopolíticas (conformación de un bloque Sur-Sur, alianzas con India, China y Sudáfrica) y comerciales (‘Grupo de 20’ en la OMC)” (KATZ, Claudio. 2007. Integración o unidad latinoamericana. Disponível em: <<http://www.katz.lahaine.org>> acesso em 11 de agosto de 2008).

apresenta um grau de gestão bem inferior a outros projetos regionais e por isso corre o risco de ser sufocada pelo próprio MERCOSUL.

Além da possibilidade de congelamento pelo estreitamento dos acordos comerciais entre Venezuela, Brasil e Argentina (e a possível entrada da Venezuela no MERCOSUL), a ALBA também corre riscos com as turbulências políticas vividas atualmente pela Venezuela e pela Bolívia e com a dificuldade de adesão de outros países, como o Equador, que faz parte da CAN (Comunidade Andina de Nações), projeto muito mais alinhado aos anseios norte-americanos na região, onde se encontra o governo neoliberal de Álvaro Uribe (Colômbia).

A análise sobre os blocos de poder existentes hoje na região guarda importantes relações com as iniciativas de integração regional. Além de um bloco político e de governos, partidos e associações de elite neoliberal, que seguem ao pé da letra o que determina o imperialismo norte-americano, outros dois regimes são identificados por Petras (2007) como característicos dos blocos de poder na região: *esquerdas pragmáticas* e *neoliberais pragmáticos*.

O primeiro, segundo o autor, é composto por Hugo Chávez (Venezuela), Fidel Castro (Cuba) e Evo Morales (Bolívia). “Este bloco é ‘pragmático’ porque não fez uma chamada para a expropriação do capitalismo, nem rechaçou a dívida e nem fez qualquer ruptura com os Estados Unidos” (p. 79 – traduzido por mim). O segundo é composto por Lula (Brasil), Kirchner (Argentina) e vários “imitadores”, entre os quais os governos do Equador, da Nicarágua e do Paraguai. Esse bloco é neoliberal porque “Kirchner e Lula defendem o conjunto completo das privatizações legais, sem-ilegais e ilegais” (p. 80 – traduzido por mim). E é pragmático porque não respalda as investidas estadunidenses para derrotar ou boicotar as ações de Hugo Chávez, mas buscam diversificar seus sócios comerciais diminuindo a dependência em relação ao comércio com os Estados Unidos.

Conforme Petras (2007), não dá para caracterizar os regimes políticos atuais da América Latina pela sua identidade política de esquerda do passado. Antes, é preciso considerar sua política elitista de livre comércio e de exportação de produtos agrícolas e minerais que praticam agora. No entanto, é evidente que os governos nascidos de uma identidade política de esquerda surgem mais legitimados e mais estáveis. Construíram uma personificação que assume um discurso de

combate à pobreza, misturado a um receituário populista e fetichista, sem “trair” a confiança dos mais ricos.

Assim, se de um lado é funcional à sustentabilidade do modelo atual de acumulação, de outro, a personificação estatal que se configura atualmente em boa parte dos Estados latino-americanos é um modelo político criado sob o descontentamento gerado pelo açoitamento neoliberal na região.

As últimas eleições no Paraguai (2008) e no Chile (2007) vão confirmando quase uma regra para o tipo político que vem se consolidando na América Latina. Com uma imagem ligada a partidos ou movimentos de esquerda ou socialista, Fernando Lugo (Paraguai) e Bachelet (Chile), ao lado de Luiz Inácio Lula da Silva, do venezuelano Hugo Chávez, do boliviano Evo Morales, do equatoriano Rafael Corréa e dos argentinos Nestor e Cristina Kirchner, entram na lista das lideranças (ex)esquerdistas eleitas no continente. No entanto, a guinada dos governos latinos para a esquerda parece não trazer motivos de preocupação para os negócios. “Mesmo Chávez, com sua forte retórica antiamericana, continua pragmático, abastecendo o mercado norte-americano com 25% da sua produção petrolífera”⁶⁸.

Para os investidores internos e externos (considerando-se, por exemplo, o caso do Brasil), a diversidade política do país, a consolidação da democracia burguesa e principalmente a desconfiança de muitos brasileiros em relação à política e aos políticos, alimentada por muitas decepções (forjadas ou não), fomentam uma “saudável” desconfiança em relação a promessas consideradas “messiânicas” – como erradicação da miséria, atendimento às “minorias” (negros, índios, etc.) e concessão de algum direito para os trabalhadores. No entanto, para a grande maioria da população, ter seus interesses espelhados no discurso de esquerdistas no poder faz revelar uma personalidade estatal identificada com os problemas da sociedade, mesmo que incapaz de resolvê-los. Por isso, no caso do Brasil, torna-se possível que, mesmo tendo vencido nas urnas um projeto de esquerda, com apoio dos movimentos sociais, a agenda da direita é que impõe, em grande parte, a pauta do governo.

⁶⁸ Conforme o especialista alemão em América Latina Klaus Bodemer (In: Mídia europeia vê guinada à esquerda na América Latina. Disponível em: <<http://www.dw-world.de/dw/article/0,2144,1858061,00html>> acesso em 05 de outubro de 2007).

É claro que não se pode desconhecer as diversidades históricas e conjunturais dos processos em curso em cada país. Uma das diferenças que se pode observar é a constituição partidária estabelecida em cada realidade: enquanto em alguns países (Brasil, Uruguai e Nicarágua) a guinada para a esquerda se fez por uma longa construção partidária, em outros (Bolívia, Equador e Venezuela), o processo não se relaciona com nenhum movimento partidário de esquerda historicamente significativo. Nesses últimos, observa-se um processo apoiado no surgimento de líderes “radicais”, com discursos identificados às necessidades sociais e estreitamente relacionados com uma ampla rede de movimentos sociais, populares e indigenistas.

Michael Löwy (2006), em entrevista ao Jornal Sem Terra, analisando a eleição de presidentes de esquerda nos países da América Latina, constata que uma vertente estabelece rupturas com o neoliberalismo, enquanto outra, mesmo procurando apresentar uma variante mais social às suas ações, não rompe com esse modelo. No primeiro grupo, o autor relaciona Cuba, Venezuela e Bolívia, enquanto no segundo inclui Brasil, Argentina, Uruguai e Chile. Dessa forma, podemos relacionar governos de esquerda com construção partidária aos que não rompem com o modelo neoliberal e aqueles com pouca ou nenhuma construção partidária aos que rompem com o modelo, formando “um eixo antiimperialista”, como afirma Löwy (2006).

Embora não seja nossa intenção aprofundar teoricamente essa questão no momento, faz-se necessário ressaltar que o fato observado por Löwy, de um lado, destaca o processo estrutural que está por trás de todo o sistema partidário que envolve o Estado capitalista, inclusive no que se refere aos partidos de base operária⁶⁹. E, de outro lado, levanta toda uma possibilidade de se discutirem as formas de exercício democrático na constituição de alternativas políticas.

⁶⁹ Mészáros chama atenção para o caráter setorial e defensivo de todo o movimento operário ao longo da história. Para esse autor, “[...] o papel defensivo adotado pelo movimento operário conferiu uma estranha forma de legitimidade ao modo de controle sociometabólico do capital, pois, por omissão, a postura defensiva representou, ostensiva ou tacitamente, a aceitação da ordem política e econômica estabelecida como a estrutura necessária e pré-requisito das reivindicações que poderiam ser consideradas ‘realisticamente viáveis’ entre as apresentadas, demarcando, ao mesmo tempo, a única forma legítima de solução de conflitos resultantes das respostas dos interlocutores” (2002, p. 24).

É preciso notar também que, se por um lado há um processo de esgotamento da retórica neoliberal em todos esses países, por outro as vitórias eleitorais da esquerda surgem num momento em que as grandes decisões (estratégico-econômicas) buscavam escapar ao controle dos Estados nacionais periféricos. As funções das instituições estatais nesses países, depois do avanço das forças do mercado por mais de uma década, tendiam a se restringir ao chamado “gerenciamento” ou, mais precisamente, a resolver questões imediatas, como a segurança pública, por exemplo (mesmo que já não se mostre competente para tal).

É preciso notar, ainda, que a diferença entre os dois grupos apontados acima revela que o rompimento efetivo com o modelo neoliberal, como pregado por alguns discursos (de esquerda) vitoriosos nos processos eleitorais, implica importantes enfrentamentos e conflitos⁷⁰. E se de fato isso vem sendo feito pelo menos em parte, até porque o parâmetro para se julgar a extensão da ruptura (principalmente no caso da Venezuela) é, na maioria das vezes, representado pelas próprias declarações do dirigente que personaliza a “revolução”, há de se questionar a respeito da sustentabilidade e da profundidade dessa ruptura.

Por isso, o chamado “socialismo do século XXI”, liderado por Hugo Chávez, tem despertado muita desconfiança. As dúvidas mais freqüentes dizem respeito aos limites da “democracia”⁷¹ nesse contexto, seja pela sua suposta presença via partidos políticos, restringindo o avanço “socialista” (no caso dos países em que a esquerda chegou ao poder pela via da construção partidária), seja pela sua suposta ausência, que torna o processo dependente de uma pessoa (líder radical) e exige que decisões sejam colocadas (em vários momentos) de cima para baixo. Além disso, há um receio de que se incorra em novas edições da experiência do Leste Europeu (socialismo num só ou em poucos países e na periferia do capitalismo), vivida no século XX, com seus erros e fracassos.

Contudo, mesmo diante da “importância” (simbólica e prática) do discurso “vitorioso” antineoliberal e da recolocação em pauta da construção do socialismo,

⁷⁰ As rupturas e os enfrentamentos podem ser verificados tanto externamente quanto internamente, passando pelos processos legislativos, resistência de grupos empresariais locais, boicote de investidores e especuladores, etc.

⁷¹ Cabe aqui também uma análise sobre o tipo de democracia que está em jogo. Talvez seja necessário rever a compreensão de democracia que passa pelo processo de construção partidária e pelo processo de representação do tipo liberal que tem servido de parâmetro nas organizações políticas da sociedade ocidental.

não se observa um recuo do capitalismo na região. Concretamente, os fundamentos mais decisivos do capitalismo atual (economia de mercado, investimentos externos, mercado financeiro, alta lucratividade do sistema bancário) continuam com seus interesses “intactos”⁷².

No caso do Brasil, por exemplo, a coesão social criada pela personalização consolidada no governo Lula, apaziguando interesses da burguesia e cooptando os movimentos sociais, tem criado um cenário de “tranqüilidade” para a contínua extração de riquezas via grandes empresas multinacionais ou via capital financeiro (nacional e internacional). Mesmo na Venezuela não tem havido grandes impedimentos para a realização dos interesses do grande capital financeiro. Embora as medidas do governo “revolucionário” na Venezuela tenham possibilitado importante socialização dos lucros do petróleo com os mais pobres, não se vislumbra uma clara alternativa ao sistema de capital, de modo que talvez seja possível falar numa tendência para um “capitalismo estatal”.

Nos casos específicos de Brasil e Argentina, Raul Zibechi (2006) considera que a relação estabelecida entre o Estado e os mais pobres é a mesma. Como não há uma política de distribuição de riquezas, mas sim iniciativas para “combater” a pobreza (na Argentina, em 2005, mais de dois milhões recebiam benefícios de aproximadamente 50 dólares; no Brasil, mais de 11 milhões recebiam benefícios do Bolsa Família, de aproximadamente 45 dólares), assegura-se uma clientela estável, não organizada, não conflitiva, porém passiva e agradecida⁷³.

Nesse sentido, ainda que se reconheçam os méritos desses governos (diminuição no ritmo do avanço das políticas neoliberais – sobretudo das

⁷² Deve-se fazer uma ressalva em relação às iniciativas de retomada do controle das riquezas naturais através da estatização e da exploração do petróleo, bem como de outras iniciativas, pelos governos da Venezuela e da Bolívia, que, mesmo não significando uma total exclusão do capital estrangeiro daqueles países, representou um claro confronto aos seus interesses.

⁷³ “Concentración de riqueza, arriba; controle de los pobres no organizados a través de subsidios, abajo. Las llamadas clases medias, o sea, los obreros y los empleados, pagan en buena medida los costos de los subsidios de los más pobres y también el escandaloso aumento de la riqueza de los más ricos. Este es uno de los ejes centrales de la nueva gobernabilidad, pero no el único. El otro es la relegitimación de los estados gracias a la apropiación de banderas históricas de las izquierdas y los movimientos (derechos humanos, igualdad en abstracto, etc.) y sobre todo un discurso – apenas un discurso – que no ataca los problemas fundamentales pero que consigue dividir a los sectores populares. El Estado que está emergiendo de la gobernabilidad progresista parece más estable, legitimado e potente que el de la década neoliberal. Pero puede, por eso, ser más temible para los de abajo” (ZIBECHI, R. 2006. América latina: La nueva gobernabilidad. In: **Contrabando: política sin fronteras.** Disponível em: <<http://www.contrabando.org.ar/print.php?sid=54>> acesso em 7 de agosto de 2008).

privatizações; recuperação parcial da capacidade de regulamentação e controle estatal, pelo cumprimento antecipado das dívidas com o FMI; recomposição do aparelho burocrático; e criação e/ou ampliação de programas sociais na região), o resultado mais concreto da “nova” burocratização estatal tem sido a sua capacidade de amenizar a crise criada pelos governos neoliberais das décadas anteriores. Em grande parte, isso é feito pela criação de um contexto ideológico sustentado por uma personificação que alimenta corações e mentes alienados (FARIAS, 2004).

Contudo, mesmo diante do “otimismo cuidadoso” de alguns intelectuais de esquerda⁷⁴, não se pode falar de uma superação do modelo neoliberal, pois o Estado, no modelo neoliberal, assumiu particularidades que o diferenciam de modelos anteriores.

Na verdade, essa redefinição estatal, ocorrida sob a hegemonia neoliberal, composta pela criação de amplas oportunidades para os investidores (proprietários do capital financeiro) e de sérias restrições aos mecanismos de proteção social, não seria possível sem o arcabouço ideológico que tornou tênues os limites entre a tecnologização da ciência política e a retórica regulacionista (BRAGA, 2003). Isso porque, para sustentar as contradições do modelo requerido pelo processo de acumulação criado pelo capital rentista, fez-se necessário mais que esperar pela própria dinâmica de desenvolvimento das forças do mercado. Terceira via, terceiro setor e Estado mundial passam a ser armadilhas dos resultados fáceis, permitindo retrocessos em conquistas já consolidadas pelos trabalhadores.

Assim, a compreensão do neoliberalismo “disfarçado” assumido pela social-democracia, sobretudo em alguns países da Europa, amparados no referencial teórico regulacionista no final do século XX, pode ser útil na análise das formas estatais do início do século XXI na América Latina.

⁷⁴ “Da mesma maneira, tenho plena convicção de que a globalização capitalista não pode ser mantida, apesar de todos os esforços econômicos, políticos e propagandísticos investidos nela. Quando falamos sobre as esperançosas perspectivas do avanço da esquerda na América Latina, não podemos exagerar a importância de alguns êxitos eleitorais, os quais são anulados por infelizes reveses no terreno socioeconômico e político, confirmando assim o ditado francês *‘plus ça change, plus c’est la même chose’*. Para isso, podemos apontar no passado recente algumas muito dolorosas decepções em mais de um país latino-americano. Ou seja, dadas as condições da globalização necessária, essas conquistas da esquerda somente podem ser consideradas potencialmente duradouras, o que poderia ser ‘generalizado’ no curso correspondente, isto é, ‘sustentável’ socialmente, como uma alternativa viável em escala global adequada” (MÉSZÁROS, 1981).

Para os chamados regulacionistas, teria havido uma “sociedade salarial”, isto é, uma sociedade em que as pessoas são definidas e descritas na sua cidadania pelo trabalho assalariado. A continuidade dessa realidade, tornando-se cada vez mais complexa, teria levado ao progresso técnico e à superação das lutas de classes como motor da história. Isso atuou como um verdadeiro ópio para a massa de trabalhadores. Foi uma ideologia que serviu de inspiração ao aprofundamento das iniciativas do neoliberalismo e afetou significativamente as formas de interpretação da realidade nas suas possibilidades revolucionárias.

Em estreita correlação com a crença na onipotência da tecnologia, o pensamento regulacionista vende uma alternativa suave, construindo um mundo imaginário de conciliação entre classes. Ao mesmo tempo, atua de forma decisiva na desconstrução de qualquer espaço de luta que reconheça a magnitude do sistema de capital. Por isso, tornou-se funcional à preservação dos fundamentos da sociedade capitalista, possibilitando, inclusive, a continuidade do projeto neoliberal. O caso do trabalhismo na Inglaterra é um bom exemplo:

[...] apesar de canalizar um enorme descontentamento social e político, [a Terceira Via] já trazia em seu conteúdo programático a preservação do essencial do projeto neoliberal. Não havia revisão das privatizações; a flexibilização (e precarização do trabalho) seria preservada, em alguns casos intensificada; os sindicatos manter-se-iam restringidos em sua ação: o ideário da ‘modernidade’, ‘competitividade’, entre tantos outros, continuaria a sua carreira ascensional e dominante (ANTUNES, 1999a, p. 97).

O que agrada e atrai no discurso dos reformistas, além do caminho fácil para uma transição, é o discurso crítico em relação tanto ao capitalismo quanto a processos revolucionários: “No sistema dos signos reformistas, só não há espaço para a revolução. Entre esta e o capitalismo, intercala-se um caminho alternativo. Acumular forças e transitar pacificamente rumo a um socialismo indefinível” (BRAGA, 2003, p. 185).

No atual contexto da América Latina, não são desprezíveis as semelhanças com as aventuras da social-democracia na Europa. No entanto, é preciso atenção a algumas diferenças entre a virada para a esquerda da América Latina no século XXI e o projeto da Terceira Via, naufragado na promiscuidade com o neoliberalismo, principalmente no que se refere ao trabalhismo inglês. Como é evidente, no esquerdismo atualmente em curso no capitalismo periférico latino-americano, a revolução ganha espaço, talvez não no sentido que o autor tenha

buscado empregar acima, mas como forte retórica argumentativa que constrói o ambiente imaginário de um verdadeiro projeto alternativo.

Em grande parte, os acontecimentos mais recentes na América Latina se explicam pela constatação (que não se constitui de forma nenhuma em novidades para a literatura política que analisa a região) das especificidades desses países no que se refere ao processo de industrialização tardia e pelo seu desenvolvimento dependente do capital estrangeiro. Tais fatos têm levado a um conjunto de condições especiais de poder estatal, sobretudo no momento presente, em que, como destacado acima, em decorrência do processo de endividamento, há um importante grupo de credores do Estado que passam a ter direito sobre importante parcela dos impostos arrecadados.

A explicação dos enfrentamentos maiores ou mais explícitos nas medidas estatais apresentadas pelos governos de esquerda contra os interesses do mercado não se fundamenta num verdadeiro rompimento com os interesses do capital, mas numa clara debilidade da burguesia local. Estamos nos referindo a um momento em que não se diferenciam os interesses nacionais dos interesses maiores do capital estrangeiro, que o peso da burguesia financeira associada tornou-se hegemônico. Em grande parte, não existe mais o chamado capital privado nacional, uma vez que este se aliou ao capital estrangeiro, tornando os trabalhadores e as massas populares em geral “órfãos” do chamado empreendedor local.

A nova arquitetura das formas estatais da região, dialeticamente articulada ao movimento global de acumulação, deve ser compreendida na movimentação também presente no campo das estruturas dos aparelhos burocráticos, seja internamente em cada país (como veremos adiante, no caso do Brasil), seja na dança da recomposição das alianças regionais, das correlações de forças e das tentativas de integração ou de união.

Não se pode esquecer também que, em razão dos interesses especulativos dos capitais associados, a personificação estatal que vai interessar neste momento é aquela que se apresente em condições de criar uma relativa “paz” interna e mais legitimada perante os interesses da população. Visto que os modelos estatais de esquerda na América Latina nascem num momento em que a contra-ofensiva capitalista é mais agressiva sobre essas economias e em que os meios de

sujeição apresentam um maior grau de eficiência (estrutura da financeirização), em grande parte esses países não rompem com pagamentos da dívida nem se opõem aos interesses econômicos imperiais. No âmbito de suas realizações internas, não conseguem ir além das políticas assistenciais compensatórias, reduzindo o sofrimento popular em escalas diminutas, sem, contudo, intervir de forma mais significativa na miséria do povo e nas grandes desigualdades sociais.

Enfim, a arquitetura burocrática que caracteriza a América Latina no início do século XXI está estruturada em conformidade com os projetos políticos em disputa na região. Nesse sentido, mesmo apresentando-se sob forma objetivas e subjetivas específicas no tempo e no espaço, como burocracia, organiza-se e estrutura-se no sentido de garantir a sustentabilidade das relações de poder e dominação em vigência. Por isso, torna-se importante analisar a organização burocrática interna de um determinado país, na relação com os interesses dominantes e com os projetos políticos em disputa. Isso é o que nos propomos estudar no próximo item.

4.3 A burocracia brasileira no “pós-neoliberalismo”

Duas afirmações nos parecem extremamente importantes como ponto de partida para a análise da sociedade e do Estado no Brasil. Primeira: no Brasil, o modo de produção dominante é o capitalismo; os demais (se é que ainda subsistem outros tipos de relação de produção) são subordinados a ele. Segunda: não tem havido, no Brasil, mudanças de poder; o que há são mudanças de governo. No entanto, a burguesia, como classe detentora do poder nas sociedades capitalistas, não pode ser adequadamente compreendida sem que se observem as suas frações, os diversos interesses que perpassam cada uma delas e as lutas desencadeadas entre estas e destas para com as classes trabalhadoras.

A existência ou não de uma burguesia nacional⁷⁵ e sua disponibilidade para enfrentar as formas “atrasadas” de produção interna e o capital imperial passaram a fazer parte dos mais importantes debates sobre o desenvolvimento produtivo e as estruturas do Estado no Brasil. As diversas respostas a esse

⁷⁵ Por *burguesia nacional* estamos considerando o conjunto total do empresariado nacional: banqueiros, industriais, fazendeiros, comerciantes, entre outros.

questionamento sugerem, entre diversas posições intermediárias, as seguintes afirmações: existe no Brasil uma burguesia nacional forte; inexistente no Brasil uma burguesia nacional; ou existe uma burguesia vacilante no Brasil.

Celso Furtado (1962), apresentando uma visão otimista em relação ao interesse nacional da burguesia local, afirma que somente com a integração do mercado interno e a industrialização comandada a partir do Estado – o único agente capaz de liberar as forças produtivas – é que o país poderia sair da sua condição de periferia e se colocar num patamar mais elevado junto às nações mais desenvolvidas.

Caio Prado Jr. (2006), por sua vez, afirma não haver uma burguesia nacional e que não completamos ainda nossa evolução de uma economia colonial para a nacional. Esse autor explica a realidade nacional pela esfera da circulação e dá destaque ao capitalismo burocrático existente no Brasil. Já Florestan Fernandes (2006) observa na revolução burguesa brasileira a própria crise do poder burguês. Para esse autor, desenvolvimento econômico e desenvolvimento nacional não andaram juntos na ação revolucionária empreendida pela burguesia brasileira. Isso debilitou o papel político da burguesia e ampliou o raio de ação estatal na tarefa de estabelecer as relações necessárias entre interesses públicos e privados.

Décio Saes (1985), retomando em parte a tese de Caio Prado Jr., destaca o momento histórico exato em que se forma o Estado burguês no Brasil (1888-1891). Identifica como forças dominantes nesse processo revolucionário as classes populares formadas por escravos e as camadas médias urbanas da população, que constituíram a força dirigente. Essa força se aloja no âmbito da burocracia estatal, conciliando os interesses do capitalismo com os seus próprios interesses.

Assim, para fazer uma análise da organização burocrática que se estabelece na complexidade da sociedade e do Estado brasileiro atualmente, faz-se necessário responder às seguintes questões: quais são os setores, classes ou frações de classe dominantes que personificam a alta hierarquia do Estado hoje? Que tipo de interesse se tornou predominante? E que relações mantém com os trabalhadores e com o centro hegemônico capitalista?

Embora as análises de cunho teórico-metodológico marxista tenham perdido espaço, nos últimos anos, na análise da sociedade e do Estado brasileiro,

foram trabalhos realizados por autores declaradamente marxistas ou com forte influência dessa corrente de pensamento que buscaram compreender tal complexidade. Esses trabalhos, conforme observa Boito Jr. (2007), tomavam o conceito de burguesia de modo complexo, considerando suas frações (nacional, associada, agrária, industrial, etc.) e a importância da diversidade dos seus interesses para as movimentações institucionais e políticas do país.

O resgate da classe burguesa como um conjunto fracionado, não uniforme, bem como a noção de *bloco no poder*, discutida por Poulantzas (1990), como vimos no capítulo 1, tornam-se hoje elementos reveladores para a compreensão das metamorfoses sofridas pelo Estado brasileiro nos últimos anos, sobretudo se considerarmos que continua mergulhado numa realidade essencialmente marcada pela divisão de classes.

Para Boito Jr. (2007), a utilização do conceito de *bloco no poder* exige que o pesquisador detecte os interesses econômicos que passam a ser priorizados pelas políticas de Estado e, com isso, as frações das classes dominantes que personificam o poder político em cada contexto: “A localização dos interesses efetivamente priorizados pela política do Estado indica qual é a fração hegemônica no interior do bloco no poder” (p. 3). Conforme Poulantzas (1990), a análise da composição dos blocos no poder permite observar tanto a existência de situações em que o Estado capitalista apresenta uma hierarquia estável, com a hegemonia de uma fração burguesa, quanto situações em que há crises de hegemonia, ou seja, momentos em que nenhuma fração burguesa consegue impor seus interesses como prioritários para as políticas de Estado.

Tomando essa perspectiva teórica para a análise do Estado brasileiro nas últimas décadas, como fez Boito Jr., percebemos que há, nesse período (de 1990 aos dias atuais), a hegemonia da fração burguesa ligada ao grande capital financeiro internacional. No entanto, com o desencanto popular pelas políticas neoliberais, no início do século XXI, e com o início do governo Lula, em 2003, uma fração burguesa interna que não havia sido extinta nas décadas anteriores ganha um novo alento e importância no cenário político nacional.

Se, com o governo Lula, houve a ascensão de uma burguesia interna, não significa que o grande capital financeiro associado deixou de ser hegemônico e

que as políticas neoliberais tenham sido abandonadas. Em grande parte, o governo do Partido dos Trabalhadores, que aglutinou os descontentamentos populares em relação ao aumento do desemprego, da informalidade e das desigualdades sociais pelas políticas do governo anterior, não rompeu com a hegemonia da fração burguesa ligada às finanças nem abandonou as orientações do receituário neoliberal.

Como se pode perceber, os especuladores continuam ganhando com o Brasil. Se, por um lado, o pagamento da dívida junto ao FMI possibilitou ao Brasil maior autonomia na condução de sua política econômica, “livrando-se” das condicionalidades impostas por aquele organismo, por outro, não há como se alegrar, diante do crescimento da dívida interna. Segundo Rodrigo Vieira de Ávila, economista da Campanha Auditoria Cidadã da Dívida Brasileira, o que está por trás do acúmulo das reservas cambiais de mais de 180 bilhões de dólares é “[...] uma verdadeira farra dos especuladores nacionais e estrangeiros, que trazem seus dólares em massa para o Brasil para comprar títulos da dívida ‘interna’, em busca dos juros mais altos do mundo (22/02/2008. Disponível em: <<http://www.auditoriacidada.org.br/artigos/artigo>> acesso em 18 de agosto de 2008). Isso têm resultado numa explosão da dívida interna, que, em dezembro de 2007, chegou a R\$ 1,4 trilhões, com aumento de 40% em apenas dois anos. Só em 2007, o governo gastou R\$ 237 bilhões com juros e amortizações das dívidas interna e externa.

Pelos cálculos do Economista da Campanha Auditoria Cidadã da Dívida,

Em 2007, o Real se valorizou 20% frente ao dólar, portanto, o investidor estrangeiro que no início de 2007 trouxe dólares para aplicar na dívida interna brasileira ganhou durante o ano, 13% em média de juros, e mais 20% quando converteu seus ganhos em dólar. Portanto, em 2007, os estrangeiros ganharam uma taxa real de juro (em dólar) de mais de 30% ao ano! (Idem)

E o que foi feito com os dólares (desvalorizados) adquiridos pelo Brasil em troca de seus títulos? Foram aplicados pelo Banco Central (BC) em títulos do Tesouro Americano, a juros bem inferiores àqueles pagos pelo governo brasileiro. “Além disso, como o dólar está se desvalorizando, os juros pagos pelo Tesouro Americano são, na realidade, negativos para nós” (Idem).

Segundo César Benjamin (2008), o Banco Central do Brasil vem realizando operações heterodoxas desnecessárias, que causam prejuízos de bilhões

de reais repassados ao Tesouro Nacional. Para o colunista da Folha de São Paulo, o que está ocorrendo é no mínimo estranho, pois se trata de uma operação em que os especuladores aceitam uma proposta contra um adversário que controla as regras do jogo e, incrivelmente, ganham. Trata-se do *swap* cambial, uma operação comum entre os agentes privados no mercado, que trocam ativos com diferentes rentabilidades e prazos de vencimentos.

Em síntese, o *swap* é uma aposta na variação das taxas de câmbio e de juros: ganha quem acerta no comportamento futuro dessas duas variáveis. No caso do Brasil, segundo o autor, é o Banco Central que propõe a aposta viciada; os especuladores aceitam e o BC perde. Essa “brincadeira” já causou, em pouco mais de dois anos, um prejuízo de cerca de 18 bilhões, que são repassados ao Tesouro Nacional. Assim, “Nos jornais, sob aplauso dos defensores da responsabilidade fiscal, os dirigentes do BC criticam o aumento dos gastos públicos e solicitam um superávit primário maior. Precisam de mais recursos, retirados da sociedade, para cobrir as bondades que fazem à turma da especulação” (César Benjamim. Disponível em: <<http://www.socialismo.org.br/portal/economia-e-infraestrutura/101-artigo/466-tenebrosas>> acesso em 18 de agosto de 2008).

Para finalizar, é preciso destacar ainda que a insistente manutenção dos juros altos absorve milhares de milhões de reais do orçamento público brasileiro todos os meses. Segundo Renato Nucci Junior (2008), esse montante vai para os bolsos de apenas 20 mil famílias da classe dominante que controlam os negócios de títulos públicos.

De forma geral, podemos observar que as medidas governamentais podem atender a interesses gerais de toda a burguesia, assim como atendem a interesses mais particulares de uma ou outra fração burguesa. Ou seja, se existem interesses gerais para toda a burguesia, há também interesses que são específicos de uma determinada fração. Quando uma fração ascende ao poder, além de buscar atender aos seus interesses específicos, jamais deixa de fazer aquilo que interessa a toda a sua classe. Se pegarmos o exemplo das políticas de privatizações e a política de desmonte dos direitos trabalhistas e sociais, que aconteceram de forma mais intensa no período mais agudo da hegemonia do grande capital financeiro no

Brasil, perceberemos que a primeira não atendia aos interesses burgueses de uma forma geral. No entanto, a segunda agradava a classe burguesa como um todo.

Como observa Boito Jr. (2007), as privatizações atenderam diretamente aos interesses dos grandes grupos econômicos privados, nacionais e estrangeiros. “Já a média burguesia permaneceu, devido às regras estabelecidas pelo Estado brasileiro para o processo de privatização, excluída dos grandes negócios que foram os leilões de empresas estatais” (p. 5). Nesse sentido, conforme afirma o autor, a política de privatização atingiu os setores da burguesia nacional de forma desigual, do mesmo modo que as políticas de abertura comercial e desregulamentação financeira. Nesse último caso, “[...] até um setor importante do grande capital privado, o industrial, teve seus interesses negligenciados ou preteridos em proveito do grande capital financeiro nacional e internacional” (p. 6).

No caso do desmonte dos direitos trabalhistas e sociais, é possível perceber uma comunhão de interesses de todas as frações burguesas. Tal fato garantiu apoio às políticas neoliberais por parte de todas as frações da burguesia, mesmo que em médio e longo prazo essas medidas tivessem como consequência a perda do “controle” e da “ordem”, revertendo em prejuízos para as várias frações burguesas. Isso explica, no caso do Brasil, o teor das críticas quase inexistentes por parte da burguesia industrial às políticas neoliberais. “As grandes empresas que se acredita respeitarem a legislação trabalhista também usufruem, mesmo que indiretamente, por meio de seus fornecedores e da prática de subcontratação, da desregulamentação do mercado de trabalho e da redução de custos que essa desregulamentação propicia” (BOITO JR., 2007, p. 5). Da mesma forma, “[...] a ‘mercadorização’ de direitos e de serviços como saúde, educação e previdência também atende, de modo variado, diferentes setores da burguesia” (Idem).

No início do século XXI, no entanto, a fração burguesa ligada ao grande capital financeiro nacional e internacional não deixou de ser hegemônica no Brasil. Contudo, não se pode negar que o governo Lula promoveu uma operação complexa que permitiu a ascensão política de uma burguesia interna, ligada à indústria e ao agronegócio. Pode-se afirmar que há uma retomada da burocracia na direção de uma fração da burguesia que havia ficado, durante o governo anterior, de certa forma excluída em relação ao bloco no poder.

Identificando movimentação em relação ao bloco no poder, Renato Nucci Júnior (2007) apresenta alguns questionamentos sobre a conjuntura política e econômica brasileira que revelam a criação de oportunidades para que outra fração burguesa venha a assumir uma posição mais ativa no cenário político nacional:

O PAC não estaria expondo uma segunda forma de disputa no interior da classe dominante brasileira pelo acesso ao imenso volume de recursos públicos destinado ao investimento em obras de infra-estrutura? Não estaria o governo Lula, a partir de uma política neodesenvolvimentista, patrocinando uma alteração na composição dos setores dominantes da burguesia brasileira, em detrimento daqueles que controlaram o Estado desde a década passada? Essa composição, constituída por setores burocratizados do movimento sindical cutista e por uma burocracia partidária ávida por cargos, não estaria a costurar uma aliança com setores da burguesia brasileira que vão do agronegócio, passando pela indústria e chegando até os bancos e fundos de pensões, que deslocou do controle do Estado setores empresariais vinculados ao PSDB e ao DEM? (Disponível em: <http://www.resistir.info/Brasil/a_oposicao_de_direita.html> acesso em 18 de agosto de 2008).

Essas são questões que parecem ameaçar a hegemonia de uma fração da burguesia ligada ao grande capital financeiro sob o governo Lula. No entanto, quando se observa a política macroeconômica desse mesmo governo mantendo as altas taxas de juros, o ajuste fiscal (que reduziu os gastos sociais e em infra-estrutura para viabilizar o pronto pagamento das dívidas interna e externa) e também as privatizações e a desregulamentação financeira, que favorecem diretamente os interesses dessa fração da burguesia, percebe-se que não houve um deslocamento das decisões da cúpula burocrática rumo a uma fração burguesa totalmente distinta daquela existente no governo anterior.

É preciso notar, ainda, que as políticas neoliberais que atacam os direitos trabalhistas não foram contestadas e a “reforma” administrativa, transferindo a execução de serviços públicos (administração de aparelhos públicos como hospitais, por exemplo) para fundações privadas, foram mantidas praticamente intactas pelo governo Lula e até aprofundadas, em alguns casos. Diante das várias denúncias de irregularidades envolvendo ONGs e OSCIPs, quase nada foi feito⁷⁶, de forma que a

⁷⁶ Como se sabe, a Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) das ONGs não deslanchou, não houve interesse da oposição nem da base governista. Segundo reportagem do jornal O Estado de São Paulo de 8/7/2007, o Ministério do Planejamento estaria elaborando um decreto para o controle dos gastos dessas instituições: “Diante das irregularidades envolvendo a relação governo e entidades não-governamentais, o Planalto decidiu reagir. Já está na Casa Civil decreto feito pelo Ministério do Planejamento que pretende conter a festa do desvio de dinheiro público por intermédio das ONGs e OSCIPs que firmam convênios com a União” (Disponível em: <<http://clipping.planejamento.gov.br/NoticiasImpresao.asp?NOTCod=366584>> aceso em 25 de junho de 2008).

continuidade dessa política atende ao ingresso de um setor da burocracia sindical no poder estatal. Na luta pela hegemonia entre a burguesia com interesses maiores no campo financeiro e a burguesia industrial, a simpatia por políticas “neodesenvolvimentistas” alimentada pela burocracia sindical que ascendeu ao poder a partir do início do século XXI se torna uma importante aliada dessa última fração burguesa.

No que se refere ao atendimento das reivindicações dos movimentos sociais ou das transformações progressistas esperadas, a reestruturação burocrática do Estado brasileiro no início deste século não tem passado da incorporação de importantes lideranças aos cargos públicos e de ter facilitado o acesso a algum recurso de financiamento para associações e grupos de produção.

Ao ter seu núcleo central (cúpula burocrática) do Ministério da Fazenda e do Banco Central agindo de forma fiel aos interesses do capital financeiro e, mais recentemente (sobretudo no segundo mandato do governo Lula), dando indicações de fortalecimento dos setores da burguesia interna, ligada ao setor industrial e do agronegócio, não tem sobrado muito espaço para atender aos anseios daqueles que esperavam mudanças mais radicais. Principalmente no que se refere à reforma agrária, e à reversão da política de exploração das riquezas nacionais pelos grupos econômicos internacionais.

Para Francisco de Oliveira,

O Movimento dos Sem-Terra (MST) tenta obter do governo o cumprimento do número de assentamentos necessários, este negaceia, talvez não por falta de vontade política, mas pelos enquadramentos fiscais superavitários impostos pelo FMI, e a mídia provoca aumentando os holofotes do conflito MST X governo Lula. Em consequência, ambas se enfraquecem e as posições anti-reforma agrária começam a crescer (OLIVEIRA; CLACSO, 2003).

Essa “impotência” das estruturas burocráticas do Estado brasileiro para responder aos anseios dos movimentos populares também é vista na incapacidade de defesa dos recursos naturais do país diante da ganância das empresas transnacionais ou multinacionais e das nações imperialistas. É isso que observa César Benjamim sobre a extração de petróleo no Brasil:

Os campos são leiloados pela ANP (Agência Nacional do Petróleo), e todo o óleo extraído passa a pertencer às empresas vencedoras, que compraram o bilhete premiado – graças a 50 anos de trabalho da Petrobras – e ganham o direito de exportar a quantidade que desejarem, no ritmo que definirem, pagando impostos risíveis. Se em situação de emergência, tiverem que dar prioridade ao mercado interno, entregam-nos o óleo ao preço vigente no

mercado internacional. O Brasil passa a importar petróleo brasileiro (César Benjamim 31.05.2008 – Ministério das Relações Exteriores. Disponível em: <<http://www.mer.gov.br>> acesso em 09 de agosto de 2008).

Neste momento, em que se divulga a descoberta de novos campos de exploração de petróleo, o governo manifesta o desejo de alterar a atual Lei do Petróleo (aprovada em 1997, no governo Fernando Henrique Cardoso, quebrando o monopólio da PETROBRAS) para buscar estabelecer uma regra mais cuidadosa de exploração. Para isso, enfrenta forte resistência interna e externa (principalmente de grandes veículos de comunicação, como a Rede Globo de Televisão e a Revista Veja)⁷⁷, a ponto de o próprio presidente da República convocar os estudantes ligados à União Nacional dos Estudantes (UNE) a se manifestarem, sob pena de estarmos abrindo mão de uma importante riqueza nacional.

Tais fatos mostram que, mesmo diante do esgotamento da agenda neoliberal e da eleição de um governo mais à esquerda, o Estado brasileiro não conquistou uma maior capacidade regulatória nem recuperou o profundo desgaste organizacional da classe trabalhadora. Assim, a própria oposição ao governo Lula, que se torna cada vez mais apagada, à medida que avança o segundo mandato, tem sua explicação mais provável nas divergências entre as frações da burguesia que disputam o poder.

Os motivos utilizados pelos opositores para desmobilizar o apoio ao governo Lula são aparentes: denúncias de corrupção; incapacidade do governo de resolver problemas de segurança pública; e alguns problemas localizados, como foi a questão do caos aéreo em 2007. O próprio presidente reconhece que

[...] os que estão vaiando são os que mais deveriam estar aplaudindo, posso garantir que foram os que ganharam muito dinheiro neste país, no meu governo. Aliás, a parte mais pobre é que deveria estar mais zangada, porque ela teve menos do que eles tiveram. É só ver quanto ganharam os banqueiros, os empresários, e vamos continuar fazendo política sem discriminação (In: Renato Nucci Júnior 2007, Disponível em: <http://www.resistir.info/Brasil/a_oposicao_de_direita.html> Acesso em 25 de julho de 2008).

⁷⁷ Em reportagem da edição de nº 33 de 20 de agosto de 2008, a revista Veja critica a fala do presidente Lula quando este afirma que “não se pode deixar na mão de meia dúzia de empresas que acham que o petróleo é delas e vão apenas comercializá-lo”. Segundo a revista, sem essas empresas privadas, o governo não tira um barril sequer do subsolo. E afirma ainda que a criação de outra estatal para cuidar das novas reservas seria, segundo a reportagem, “[...] mais uma empresa candidata ao inchaço e ao clientelismo – a Petrosal – ou Petrossauro, dizem alguns”. Tal afirmação evidencia uma visão altamente preconceituosa em relação às empresas estatais (inclusive a PETROBRAS) e uma defesa inquestionável da liberdade de exploração dada às empresas privadas.

A denúncia de que havia um movimento golpista contra o governo também é falsa. A campanha de Lula em 2006 recebeu volumosas contribuições dos diversos setores da burguesia nacional:

De acordo com informações declaradas pelo próprio PT ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE), o partido recebeu R\$ 43,2 milhões em doações para a campanha eleitoral de 2006, enquanto seu principal adversário, o PSDB, angariou “apenas” R\$ 14,64 milhões. Se analisarmos os apoios financeiros doados por setores econômicos, a campanha de Lula em 2006 foi beneficiada pelas contribuições dos empresários da construção civil, de frações do setor de telecomunicações, dos usineiros, frações ligadas ao agronegócio como os produtores de laranja e os bancos (Idem).

O próprio movimento “Cansei”⁷⁸ foi funcional para que o governo pudesse trabalhar a idéia de golpe. Não representando nenhuma fração mais expressiva da burguesia brasileira ou dos trabalhadores, “Ele expressa o descontentamento de setores reacionários e conservadores da pequena-burguesia e da classe média brasileira em relação a certas questões que atingem diretamente o seu cotidiano” (In: Renato Nucci Júnior 2007, Disponível em: <http://www.resistir.info/Brasil/a_oposicao_de_direita.html> Acesso em 25 de julho de 2008 Idem). Segundo esse mesmo autor, o movimento “Cansei” não apenas proclama o “fora-Lula” e uma saída golpista,

[...] reclamando a volta dos militares ao poder, mas pela defesa de bandeiras conservadoras e retrógradas, como a redução da maioria penal, a crítica contundente aos movimentos de direitos humanos, o ataque às organizações e manifestações populares que rompem com os estreitos limites do marco legal burguês e, pasmem, até mesmo a separação de algumas unidades da federação, como São Paulo e os estados do sul – Santa Catarina, Paraná e Rio Grande do Sul – do resto do país (Idem).

Com era de se esperar, tal movimento não teve abrigo em nenhum grupo significativo da composição social brasileira e foi desaparecendo mergulhado em suas próprias reivindicações difusas e conservadoras. Como movimento de oposição ao governo Lula, no entanto, o discurso da ética na política e os escândalos de corrupção tiveram um fôlego maior, representando uma ameaça concreta em alguns momentos durante o primeiro mandato (ver escândalo do *mensalão*) e no primeiro turno da última campanha presidencial, quando a oposição conseguiu levar o embate para o segundo turno.

As constantes denúncias de corrupção se transformam, na maioria das vezes, num grande teatro da política nacional. Assumem ares de uma prática

⁷⁸ Movimento organizado por alguns artistas e grupos conservadores da sociedade, sem apresentar um claro propósito ou uma bandeira unificada pelos seus participantes.

permanente, no caso brasileiro, atravessando a moral dos políticos em todas as esferas estatais. Se, antes de assumir o governo, o Partido dos Trabalhadores era considerado implacável na denúncia dos desvios de conduta dos políticos e dos casos de corrupção, quando ascende ao poder, teve essa mesma artilharia voltada para si. No entanto, como afirma Pinheiro (2006), não se deve esquecer que os debates sobre corrupção no Brasil partem de uma perspectiva dicotômica entre Estado e sociedade:

[...] na medida em que a dicotomia Estado / sociedade desloca o foco das disputas políticas do conflito entre capital e trabalho para divergências sobre a gestão do Estado, sem pôr em questão seu caráter burguês, posto que concebido como universal, constituindo-se a sociedade um pólo em que os diversos interesses podem ser conciliados, desde que respeitados os princípios éticos republicanos (p. 156).

Nessa concepção, os princípios éticos e republicanos seriam a chave para uma gestão do Estado que se afasta cada vez mais da “natureza corrupta” do homem. Em outras palavras, a gestão seria tanto mais confiável quanto menos dependesse de decisões de pessoas e mais estivesse vinculado a uma perspectiva tecnológica. Mandel (1982) considera a crença na onipotência da tecnologia a especificidade da ideologia burguesa na fase do capitalismo tardio.

Concretamente, essa ideologia cria uma ilusão sobre a capacidade da tecnologia, levando a uma crença excessiva nos benefícios da tecnologia e passando a falsa idéia de que os arranjos tecnológicos superariam as principais contradições da sociedade, sobretudo as econômicas: “[...] a ideologia da ‘racionalidade tecnológica’ mistifica a realidade do capitalismo tardio ao afirmar que o sistema é capaz de superar todas as contradições sócio-econômicas fundamentais do modo de produção capitalista” (MANDEL, 1982, p. 355).

É essa mesma “racionalidade tecnológica” que estaria subjacente às práticas sociais, negando a importância das decisões humanas e disseminando a idéia (falsa) de se tratar de uma razão para além das relações de classe que perpassam a sociedade burguesa. É a mesma que tem permitido disseminar um sentimento generalizado que toma o Congresso Nacional como o espaço da corrupção, da disputa dos interesses e da falta de caráter, sendo até, de certa forma, dispensável na realidade atual, e a equipe econômica, agindo no comando do Banco Central, baseada em critérios objetivos, livres de qualquer paixão ou interesse, como o lugar da técnica e da virtude:

[...] o caráter supostamente técnico da política monetária, idéia defendida, invariavelmente, desde o início dos anos 1990, por todos os presidentes e diretores que passaram pelo Banco Central, são pura mistificação; outras, como as acusações de fisiologismo, clientelismo e paroquialismo do Congresso Nacional, aludem a dimensões verdadeiras da instituição, mas fazem-no de maneira a, também, produzir mistificações (BOITO JR., 2007, p. 11).

No caso, mais do que qualquer ameaça direta às bases do governo do presidente Lula, a oposição que ele enfrenta não apresenta nada muito diferente do que já havia no governo anterior, ou seja, trata-se de uma disputa interna da burguesia em relação ao controle do Estado. No entanto, é preciso esclarecer que não se trata de uma mera repetição do que acontecia anteriormente. O controle dos diversos interesses e das disputas entre as frações burguesas, atualmente, faz-se por uma complexa cadeia de arranjos e contradições, soldada por uma personificação específica criada pelo presidente Lula, uma figura carismática que consegue manter uma composição de governo com diferentes interesses.

O controle dos diversos interesses pelo governo também deve ser visto no crescimento das políticas compensatórias, como o Programa Bolsa Família, que, mantido em certo limite, não se torna incompatível com os interesses de uma fração burguesa interna, uma vez que favorece o desenvolvimento das médias empresas ligadas ao mercado de bens de consumo interno. Além disso, a execução dos programas de assistência não guarda uma relação de incompatibilidade com as políticas neoliberais:

[...] é preciso ter em mente que a execução deles está em consonância com a idéia já consolidada pela ofensiva neoliberal de que os problemas sociais devem ser combatidos em parceria do Estado com a sociedade civil, representada por organizações para-estatais autodenominadas terceiro setor, apesar de seus efeitos pífios (PINHEIRO, 2005-2006, p. 160).

Não se deve esquecer, também, que boa parte dessas organizações sociais que se tornaram parte ou extensão da burocracia estatal está sendo comandada por integrantes do Partido dos Trabalhadores e ex-dirigentes de movimentos sociais, agora recebendo recursos públicos para atender as mesmas pessoas que antes estavam organizadas em torno de reivindicações. Para Pinheiro (2005-2006, p. 160), “Essa simbiose entre partido e organizações de assistência oriundas dos movimentos criou um espaço contínuo entre militância partidária, execução de políticas públicas e defesa do governo”. Essa situação permitiu criar “[...] uma relação solidária entre agentes localizados em diferentes posições

(agências estatais, organizações para-estatais e os setores mobilizados das camadas populares) na luta política, turvando tanto a margem da crítica interna como da base social do partido” (Id., p. 160).

Na verdade, a “nova” burocracia no Poder Executivo brasileiro se faz por um sistema de alianças que tenta envolver a chamada “sociedade civil” por dentro do aparelho de Estado. O Executivo no Brasil hoje é composto por representantes de indústrias e sindicalistas, por grandes proprietários agrícolas e trabalhadores sem-terra, assim como por proprietários de bancos e intelectuais. E, mesmo que não haja uma ruptura com o modelo neoliberal, no plano do discurso este tem sido substituído por algo mais “nacional-desenvolvimentista” ou “social-desenvolvimentista”.

É importante observar, ainda, que o viés desenvolvimentista do governo não fica apenas no plano subjetivo: o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) pressupõe a utilização do dinheiro público em infra-estrutura, o que é, em boa medida, uma postura desenvolvimentista. Da mesma forma, os representantes do agronegócio brasileiro têm sido eleitos pelo próprio presidente como heróis nacionais.

Em síntese, mais que uma estrutura governamental inteiramente alinhada aos interesses da fração burguesa que representa o grande capital financeiro e neoliberal, importantes contradições têm lugar na composição burocrática do Estado brasileiro deste início do século XXI. Tais contradições representam hoje, de maneira mais clara, a correlação de forças entre importantes frações da burguesia (interna e externa) que buscam a hegemonia do poder político. Representa, também, de maneira um pouco mais limitada, a influência de outros sujeitos que comportam, em algum grau, os interesses dos trabalhadores, ora reforçando interesses da fração burguesa interna (defendendo a política de juros baixos, a expansão do mercado interno, etc.), ora buscando seus próprios interesses (na luta pela reforma agrária, pela preservação dos direitos trabalhistas e pelo aumento dos programas sociais).

Diferentemente de uma superação da burocracia, o Estado brasileiro comporta atualmente uma estrutura burocrática em conformidade com a composição dos interesses dominantes. E essa realidade da burocracia brasileira se relaciona

tanto ao processo de redefinição do Estado na relação com os interesses econômicos globais, quanto ao que se observou como adequações e reações dos países periféricos latino-americanos à globalização neoliberal. No primeiro caso, pela permanência da centralidade das ações estatais, inclusive para atender os interesses econômicos que ultrapassam as fronteiras do próprio Estado. E no segundo, por formar, tanto em nível regional quanto local, uma estrutura que reflete os diversos poderes em disputa, sem, contudo, superar o marco do sistema de produção capitalista e neoliberal, permanecendo, no entanto, as dificuldades no que se refere à previsibilidade da burocracia.

Assim, se a estrutura burocrática não se constitui como algo à parte ou acima dos interesses em disputa e via refletir as possibilidades e contradições que aquele campo de relações permite, também nos diversos níveis de governo, dentro de um mesmo país, haja vista o conjunto de determinações que procuram redefinir as formas e funções do Estado, a organização burocrática vai refletir esta provável “desordem”.

E mais ainda, quando se analisa a implementação de uma política pública específica, desenvolvida na relação entre diferentes esferas do Estado, com orientações que ultrapassam importantes interesses locais, é possível verificar ali, na manifestação das contradições dessa realidade, importantes situações que extrapolam o nível da previsibilidade e que levam a opções alternativas e diversas.

O capítulo seguinte, sobre a reorganização do aparelho estatal brasileiro nos anos 1990 e as políticas educacionais, trata dessa temática.

PARTE III

BUROCRACIAS LOCAIS NA IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS EDUCACIONAL

Capítulo 5**OS APARELHOS BUROCRÁTICOS LOCAIS E AS POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO A PARTIR DOS ANOS 1990**

A subordinação unidimensional do educativo ao processo capitalista de produção continua intacta, ainda que mais sutil, velada e, por isso, mais violenta (FRIGOTTO, 2001, p. 10).

No capítulo anterior, verificou-se o papel do Estado no processo de globalização, bem como a relação dos Estados periféricos com a movimentação tecnológica, financeira, política, cultural, etc., mundialmente em curso. Junto a isso, verificou-se também que os aspectos objetivos e subjetivos do processo de globalização se relacionam a um conjunto de mudanças, no Brasil e em outros países latino-americanos, que se traduzem por adequações e reações nas formas de organização administrativo-burocráticas e de legitimação desses países.

Demonstrou-se, por conseguinte, que as imposições neoliberais orientadas pelos aspectos materiais e ideológicos da reestruturação produtiva e da globalização, sobretudo nos países periféricos, implicam importantes exigências sobre as burocracias, tornando cada vez mais difícil, do ponto de vista do seu lugar no conjunto das funções do Estado, uma classificação, um padrão ou uma definição. A constatação da diversidade, da complexidade e das contradições que caracterizam o processo de burocratização no Brasil e em outros países periféricos, atualmente, permite não só superar o mito da desburocratização do Estado no período neoliberal, como também constatar a existência de uma burocratização específica, mais diversificada, menos pública (no sentido de atender aos interesses coletivos) e mais ajustada aos diversos interesses em disputa no cenário nacional.

Compreende-se, portanto, que a burocratização específica, diferenciada, com novas formas, verificada na organização do Estado neoliberal, concretiza-se por diversos aspectos objetivos e subjetivos, que envolvem as várias áreas de atuação do Estado em diversas conexões e relações. No entanto, para alcançar o objetivo de analisar as transformações sofridas pelas burocracias locais no desenvolvimento

das políticas de ensino, como foi proposto inicialmente, far-se-á aqui, a partir deste capítulo, um recorte no campo de análise, voltando-se particularmente para a realidade dos municípios brasileiros e das políticas de educação que se desenvolvem a partir destes. Assim, adverte-se que não serão desenvolvidas aqui todas as manifestações e realidades específicas dos países periféricos na sua burocratização atual. Por outro lado, tendo em vista a definição de burocracia como uma totalidade que se manifesta como aparelho de Estado e como personificação, não será possível também aqui, mesmo fazendo o recorte indicado acima, verificar todos os aspectos da objetividade e da subjetividade desse fenômeno.

Nesse sentido, destacaremos, no presente capítulo, algumas mudanças ocorridas nas estruturas dos aparelhos burocráticos municipais brasileiros e de seus sistemas de ensino, após 1990. Em outras palavras, busca-se verificar, neste capítulo, o processo de burocratização dos municípios brasileiros e de seus sistemas de ensino, destacando as mudanças que se referem aos aspectos de sua objetividade. Os aspectos da subjetividade serão objeto de análise no capítulo seguinte.

Para o desenvolvimento do presente capítulo, em primeiro lugar, questiona-se o seguinte: o conjunto de orientações contraditórias que tornou nebulosa a compreensão do lugar da burocracia no âmbito do Estado neoliberal, conforme discutido em capítulos anteriores, reflete-se igualmente na reorganização do aparelho de Estado, implicando redefinições entre os diversos níveis de governo no Brasil? Para examinar essa questão, torna-se necessário colocar também outras interrogações, como: que tipo de estrutura compôs historicamente o aparelho burocrático local (os municipais, no caso do Brasil)? Com tem sido a organização e quais são os problemas (históricos) do pacto federativo brasileiro? E até que ponto os arranjos mais recentes, na relação entre o nacional e o local, são conseqüências das políticas neoliberais?

Em segundo lugar, dada a importância da realização das políticas públicas de educação para a constituição de um determinado tipo de aparelho burocrático, em virtude das demandas atuais da educação e de seu papel nas ações de legitimação do Estado, questiona-se também a relação entre a implementação das políticas públicas educacionais a existência e a definição de funções da

burocracia local. Em outras palavras: como as “antecipações” das diretrizes neoliberais para as políticas educacionais se relacionam com a complexidade das burocracias locais? Essas são questões centrais do presente capítulo.

5.1 A definição do aparelho burocrático local

Nas últimas décadas do século XX, no Brasil, houve uma importante mobilização ressaltando a capacidade de gestão e resolução dos problemas sociais pela chamada sociedade civil e pelos governos locais. Contribuíram para essa mobilização dois fatores com motivações distintas: de um lado, o surgimento de movimentos sociais reivindicatórios que tiveram espaço após a abertura política do país, no início dos anos 1980; e, de outro, a orientação de organismos internacionais como o FMI e o Banco Mundial, que, no esforço por reduzir o Estado, responsabilizou as comunidades, a iniciativa privada e os governos locais pelo enfrentamento das questões sociais. Como resultado, valorizou-se o município como local em que seriam possíveis o exercício pleno da participação dos cidadãos e o desenvolvimento de experiências verdadeiramente democráticas, numa clara separação entre o local e o nacional, tomando-se este último como menos democrático, mais burocrático e em descompasso com as necessidades da população.

No entanto, historicamente, contradizendo essa visão, observa-se que os poderes públicos locais têm sido vistos de forma diferente. Há autores que analisam a realidade política brasileira local como espaços de frustração ou perversão das iniciativas democráticas, como sustentáculo e nascedouro de poderes oligárquicos, resultados de uma clara relação de clientelismo e paternalismo ligada à posse desigual da terra, amparando e caracterizando a estrutura política brasileira.

Leal (1949) mostra como se estabelece o poder privado dos grandes chefes locais (proprietários de terra), que se fortalecem econômica e politicamente na própria dinâmica do poder público. Segundo o autor, no Brasil, isso acontece graças à tradição política herdada de Portugal, a qual deu liberdade e autonomia aos colonizadores que representavam a coroa contra invasores de outros países europeus e contra a resistência indígena. O autor ressalta também o sistema partidário de representação, que surge e se fortalece com os interesses dos

proprietários de terra, sobretudo após o chamado sufrágio amplo, que garante a todas as pessoas (com algumas exceções) o direito de votar. Esse último fator tem origem mais propriamente no final do período monárquico e no desenrolar dos primeiros anos da República.

Os cargos políticos locais, segundo Leal (1949), são dados quase exclusivamente aos representantes da classe dominante. Seria impensado levar ao poder o operário, o trabalhador rural (roceiro), principalmente em cidades menores do interior, pois a idéia corrente é a de que estes seriam incapazes, inclusive, de governar o próprio voto. A desqualificação do homem simples para o exercício da cidadania se torna um importante argumento para legitimar a elite no poder. Os discursos em prol da educação pública refletem essa realidade⁷⁹.

O chamado “voto de cabresto” se sustenta por uma relação de dependência econômica e também pelo reconhecimento, no imaginário coletivo, que o roceiro tem para com o “coronel”⁸⁰:

[...] o roceiro vê sempre no ‘coronel’ um homem rico, ainda que não o seja; rico, em comparação com sua pobreza sem remédio. Além do mais, no meio rural, é o proprietário de terras ou de gado que tem meios para obter financiamentos. Para isso muito concorre seu prestígio político, pelas notórias ligações dos nossos bancos. É, pois, para o próprio ‘coronel’ que o roceiro apela nos momentos de abertura, comprando fiado em seu armazém para pagar com a colheita, ou pedindo dinheiro nas mesmas condições, para outras necessidades (LEAL, 1949, p. 24).

Dessa forma, o poder do chefe local vai bem além de um autoritarismo que de imediato se pode atribuir à figura truculenta que parece ser o mandatário local. Sem negar os atos de violência que em geral caracterizam o “coronel” no exercício de suas atribuições econômicas e políticas, aos olhos do homem simples, em geral, ele é visto como alguém que o serviu na hora da dificuldade ou poderá servi-lo. Assim, ele se torna o grande benfeitor, o defensor dos pobres, dos analfabetos e desinformados.

⁷⁹ O pronunciamento do deputado Leôncio de Carvalho na Assembléia Geral Legislativa, em 1878, em defesa do projeto que levou seu nome, dizia que a instrução “moraliza o povo, inspira-lhes o hábito do amor ao trabalho, que é tanto mais fecundo quanto mais inteligente e instruído é aquele que o executa [...]” Apud. Moacyr (1937 v. 2, pp. 183-184).

⁸⁰ O surgimento dessa figura na história da política brasileira se liga à criação da chamada Guarda Nacional no Segundo Império. A Guarda Nacional nasceu em 1831, por ação do padre Diogo Antônio Feijó, ela era subordinada diretamente ao Ministério da Justiça. O posto de coronel era concedido aos chefes políticos de comunas, que eram os fazendeiros mais importantes, comerciantes ou industriais e deviam assumir a chefia da Guarda Nacional, ao mesmo tempo em que o comando político que lhe confiava o governo provincial.

A dominação e o poderio do coronel, sobretudo em relação à manifestação eleitoral, mantiveram-se relativamente sólidos por longo período na história brasileira, oscilando, na maioria das vezes, não por uma reação da comunidade local ou por uma manifestação que pudesse mostrar a população desiludida ou revoltada com os desmandos de seus “representantes” políticos locais. Historicamente, no Brasil, o poder dos coronéis é enfrentado pela ação de autoridades estaduais ou nacionais que observam na presença desses mandatários uma ameaça aos projetos de seu interesse. A força do coronel sempre esteve no seu grande prestígio junto à “sua” base eleitoral.

No entanto, a partir da década de 1930, com o advento dos meios de comunicação de massa, sobretudo o rádio, e com o intenso movimento de migração dos trabalhadores do campo para a cidade e de algumas regiões para outras, observou-se certo índice de “traição” eleitoral, fenômeno constatado mesmo junto à população rural.

Na tradição política brasileira, o desempenho do chefe político local, porém, não se caracteriza apenas pela defesa dos interesses do patronato rural, das elites e dos governos estadual e central. Sua ação também é indispensável para que o distrito ou o município seja lembrado pelas autoridades maiores. A construção da escola, a estrada que liga ao povoado, o calçamento da igreja, o campo de futebol e o hospital só serão implantados na comunidade por intervenção e insistência do líder local. Trata-se de tarefa para quem conhece o político nacional, para quem tem amizade fora dos limites do seu município – enfim, tarefa para quem tem prestígio político.

Nunes (2003, p. 33), descrevendo a gramática política do Brasil, destaca a operação do clientelismo numa sociedade complexa como a brasileira, afirmando que sua atuação repousa num “conjunto de redes personalistas” envolvendo a sociedade de alto a baixo:

As instituições formais do Estado ficaram altamente impregnadas por este processo de trocas de favores, a tal ponto que poucos procedimentos burocráticos acontecem sem uma ‘mãozinha’. [...] Este sistema de troca não apenas caracteriza uma forma de controle do fluxo de recursos materiais na sociedade, mas também garante a sobrevivência política do ‘corretor’ local. Todo o conjunto de relações característico de uma rede está baseado em contato pessoal e amizade leal.

Quando um deputado, usando seu prestígio político, consegue liberação de verbas do governo federal, a conseqüência esperada é o fortalecimento desse deputado junto a seus eleitores. Para ter prestígio político e ser atendido em seus pleitos, o parlamentar deve manter-se fiel no apoio às ações do governo. Para medir a fidelidade e avaliar o direito de ser contemplado com recursos, o Poder Executivo acompanha o trabalho parlamentar, as votações, os pronunciamentos. Esse mecanismo possibilita que o governo mantenha uma constante maioria no Congresso, ao mesmo tempo em que viabiliza uma contínua interdependência entre parlamentares e líderes locais.

Os prefeitos esperam dos parlamentares pequenos favores no encaminhamento de seus interesses junto à burocracia federal e, principalmente, a obtenção de verbas federais para investimentos. Já os parlamentares atendem aos pedidos para obter o domínio político das lideranças locais, criando dívidas morais e estabelecendo uma relação de dependência pessoal. Atender aos pedidos dos prefeitos é uma maneira de manter a fidelidade dos aliados locais. Os parlamentares acreditam que é o controle das lideranças locais – e não o trabalho legislativo – que traz voto. Desse modo, cria-se uma relação de mútua dependência entre parlamentares e lideranças locais: enquanto os primeiros têm a possibilidade de intermediar a aquisição de recursos federais, estas têm o controle do eleitorado local.

Essa relação de troca de favores, em que o governo federal se sustenta mantendo o apoio da maioria no Congresso, os parlamentares buscam a liberação de recursos federais para agradar aos líderes locais e os prefeitos garantem a base eleitoral, inscreve-se num sistema complexo de relações e de dependência mútua. Tal sistema envolve representantes dos poderes locais e nacionais, bem como agentes privados, estes últimos quase sempre incluídos como beneficiários de obras ou de contratos que os favorecem economicamente.

A própria ausência de uma ação mais concreta do poder público estatal na realidade local sempre favoreceu a sobrevivência e a manutenção dos “coronéis” como líderes locais. As ações à margem da lei praticadas pelos chefes municipais contam com certa “flexibilidade” das autoridades estaduais ou nacionais. A tolerância em relação ao desmando do líder local, seja no exercício da

administração local, seja no campo da conduta pessoal, acontece por conveniência: a autoridade estadual ou federal sabe das ações à margem da lei, mas só toma as providências legais cabíveis quando isso lhe convém. A ilegalidade do líder local é um elemento de valor no jogo de dependência. A margem de tolerância será maior ou menor conforme os interesses em jogo, permitindo favorecer com as benesses da lei os bons aliados e punir com os rigores da lei os opositoristas.

Isso possibilitou a organização de um sistema político eleitoral profundamente arraigado na cultura política, principalmente dos municípios do interior, onde o chefe local oferece apoio incondicional ao candidato oficial e em troca recebe carta branca para agir livremente no seu município, inclusive em questões de responsabilidade dos governos estadual ou federal. É dessa forma que, na tradição política brasileira, as ações dos mandantes locais puderam se estender muito além do que, numa filosofia liberal, seriam atribuições do Estado e colaboraram para fortalecer, no imaginário popular, a ilusão de onipotência do poder público estatal.

Historicamente, o ideário liberal na realidade política brasileira assume características peculiares, apresentando uma formulação “filtrada” que se adapta ao conjunto dos interesses e costumes prevalentes. Nos países centrais, em geral, a formulação e a adoção da filosofia liberal serviram de base para a instauração dos direitos civis, para o predomínio da relação de assalariado e para a afirmação da ordem burguesa. No Brasil, a filosofia liberal, dadas as suas limitações ou deformações, conviveu “pacificamente”, inclusive com as relações de trabalho escravo. Florestan Fernandes (2006, p. 55) lembra que o liberalismo que forneceu as concepções gerais e a filosofia política da “modernização” brasileira “[...] não afetou (nem poderia afetar) os aspectos da vida social, econômica e política, que continuaram a gravitar em torno da escravidão e das formas tradicionais da dominação patrimonialista”.

A vinda da corte para o Brasil, a independência e a promulgação de constituição própria foram fatos que colaboraram para reduzir o poder privado nos municípios, dando início a um processo de discussão sobre a autonomia dos governos locais, a qual se estendeu por todo o período monárquico e adentrou a República.

No Segundo Reinado, o poder público busca superar o caráter da imposição, de algo colocado de cima e de fora, e assume o discurso da composição por forças políticas da própria terra. O senhoriato rural, que antes se limitava ao restrito espaço municipal, passa a tomar parte na política nacional. Foi possível, também, a redução das funções das câmaras municipais, que passaram a ter, na forma legal, poder apenas sobre as questões administrativas, além de ficarem submetidas ao controle dos conselhos gerais, do presidente da província e do governo geral.

Tais funções administrativas, no entanto, tornavam-se bastante amplas e podiam ser aumentadas, visto que não havia uma clara definição do que elas representavam na prática. Podiam aumentar também pela distância das localidades em relação ao governo central. Cuidavam, dentre outras coisas, dos centros urbanos, das estradas, das pontes, dos presos, do abastecimento, da água, dos esgotos, dos hospitais, da política e, inclusive, dos “bons costumes”.

No Segundo Reinado, no entanto, para ter maior controle sobre a situação nacional, em lugar dos municípios, era intenção do governo geral fortalecer as províncias. Por isso, ampliaram-se os poderes dos presidentes de províncias, que passaram a ser considerados delegados do imperador⁸¹. As câmaras continuaram com suas funções administrativas, mas se tornaram dependentes dos outros poderes.

O discurso corrente que possibilitou a retomada do poder pelo governo central em estreita relação com o comando das províncias alegava a necessidade da chamada unidade nacional. Essa unidade seria necessária, sobretudo, para se manter o trabalho escravo, caso contrário um ou outro poder local poderia proclamar a libertação dos escravos em sua jurisdição, abrindo precedentes para uma reação em escala nacional, argumento importante para o interesse particular dos chefes locais, que, na sua maioria, eram grandes fazendeiros e exploradores do trabalho escravo.

Já no período republicano, inicialmente as constituições estaduais alargaram o poder dos municípios, mas em seguida fizeram reformulações. Algumas

⁸¹ Uma das principais funções do presidente de província era ganhar as eleições para o candidato apoiado pelo governo.

constituições chegaram a prever uma fiscalização das finanças municipais pelo governo estadual.

A discussão se seguiu buscando chegar a um ponto em que, de um lado, não se ferisse o espaço conquistado pelos estados e, de outro, não se criassem maiores conflitos com os municípios. A autonomia municipal foi amplamente debatida, justificando-se a manutenção do poder assumido pelo Estado pelo fato de ser a maioria dos problemas dos municípios comum a diversos outros ou mesmo a todo um estado: “A chave do controle político estará na compreensão eleitoral, como sempre, não necessariamente sanguinária, mas com o sacrifício da autonomia municipal” (FAORO, 2001, p. 702).

Na prática, entretanto, mesmo mantida a tendência centralizante e as restrições à autonomia legal dos municípios, parecia que estes tinham muito mais poder do que as constituições previam, situando-se aí talvez a raiz das muitas controvérsias sobre a questão. A restrição legal do poder dos chefes locais sem fiscalização pressupunha, obviamente, uma transgressão dos limites legalmente impostos, criando um precedente para que houvesse uma relação de dependência dos políticos municipais com os mandatários dos governos estadual ou federal.

O governo provisório da chamada Revolução de 1930 se instala e apresenta diversas movimentações, atendendo, aparentemente, aos propósitos de desmontar a máquina política corrompida e dar mais eficiência às administrações municipais (LEAL, 1986). Para isso, instituiu em cada município um prefeito nomeado que tinha poderes para exercer todas as funções executivas e legislativas, mas inteiramente sob o controle do interventor, que poderia exonerá-lo, revogar ou modificar qualquer de seus atos (Decreto nº 19.398, de 11-11-1930. Art. 11, § 4º)

O Departamento de Municipalidade, criado inicialmente em alguns estados com o objetivo de acompanhar, fiscalizar e opinar nas administrações municipais como parte do sistema hierárquico instituído, inicialmente, de forma transitória, viria a se impor no período seguinte e permanecer na organização administrativa, demarcando a relação entre estados e municípios por um longo período. A novidade rendeu fortes elogios à Revolução, que conseguiu operar principalmente na gestão financeira dos municípios: “As experiências feitas pelos

Estados de São Paulo e Espírito Santo atraíram a atenção de muitos outros, que ali se inspiraram para instituir órgãos semelhantes” (LEAL, 1986, p. 86).

Constituiu-se, então, um cenário em que estavam postas as condições para que os estados pudessem influir de forma direta na “eficiência” da gestão municipal. Concretamente, no entanto, isso geralmente não acontecia. O interesse das autoridades estaduais, que sempre falava mais alto em relação aos municípios, não estava na correta aplicação dos recursos, mas nas questões eleitorais.

A discussão em torno da chamada autonomia municipal teve continuidade nas cartas constitucionais seguintes, girando em torno dos temas: eletividade da administração municipal; volumes de receita; e controle das ações administrativas.

A eletividade da administração municipal foi garantida na Constituição da Segunda República e derrubada pelo legislador constituinte de 1937, mas voltou com a Assembléia Constituinte de 1946. As receitas municipais ampliadas na legislação da Segunda República se reduziram em 1937 e foram incrementadas com a possibilidade de arrecadação própria de alguns tributos, permitidos pela Constituição de 1946. O chamado Departamento de Municipalidade permaneceu nas três legislações, porém obedecendo à tendência antimunicipalista da Constituição de 1937. Além desse departamento, em cada estado foi criado um Departamento Administrativo, que deveria exercer controle sobre estados e municípios. Já em 1946, o Departamento de Municipalidade, assumindo uma forma mais eufemística, passou a ser denominado Órgão Especial para Prestação de Assistência aos Municípios.

Leal (1986, p. 99), analisando as condições administrativas e políticas dadas aos municípios, ressalta que seria importante uma ampliação das receitas municipais, mas isso não significaria autonomia política: “Sem solidez financeira não pode o município ter independência política, mas a primeira não envolve necessariamente a segunda, porque pode vir acompanhada de um sistema de controle”.

Esse controle de que nos fala Leal se legitima exatamente no argumento pelo qual, pejorativamente, a comuna se qualifica como um campo político de domínio do coronel, da oligarquia e do desmando na aplicação do recurso público, a ponto de justificar um arcabouço jurídico e departamentos de fiscalização prontos

para intervir e punir qualquer irregularidade do chefe local. No entanto, a estrutura jurídica e todos os instrumentos de fiscalização só eram acionados se não houvesse colaboração do “coronel” com os projetos oficiais.

Em síntese, observamos que, apesar da intensa discussão sobre a autonomia do município, antes de qualquer interesse na administração municipal, estava em jogo a realidade eleitoral. Como analisa Faoro (2001, p. 706), “O comando eleitoral, para se tornar efetivo, tinha necessidade de estrangular o município”.

Faz-se necessário observar, ainda, que o fenômeno do coronelismo aparece como uma característica somente possível no Estado burguês capitalista. Isso porque este, diferentemente do Estado antigo, com produção econômica tipicamente escravocrata, e do Estado feudal, com produção servil e feudal, vai garantir sua reprodução na idéia de democracia e, portanto, na existência de um sistema eleitoral que legitima o Estado e suas instituições. Ou seja, torna-se necessária uma ilusão participatória, permitindo que os conflitos de classe se dissimulem na representação política criada pela movimentação governamental permanente.

A população e, de modo geral, os próprios envolvidos na direção e disputa hegemônica do Estado, pressupõem uma idéia de democracia para que as ações do Estado tenham legitimidade. Isso se dá com a ampliação do campo de construção da hegemonia na esfera do espaço público, dissimulando, por um lado, os conflitos de classe gerados na base material de produção (que se configura por uma extrema desigualdade) e, por outro lado, levando o Estado a organizar o seu núcleo jurídico, que materializa, na forma da lei, a “ordem” que permite a violência consentida.

Em nossa história mais recente, no final dos anos 1970 e início dos anos 1980, quando se dava o cambalear do último período militar, as idéias de uma retomada e do fortalecimento das estruturas democráticas trouxeram a reboque a valorização da política local. Os discursos que questionavam o poder autoritário apresentavam como alternativa de redemocratização a transferência de responsabilidades para os municípios. Seria ali possível uma participação ampliada, em que os atos governamentais seriam acompanhados pelos cidadãos.

Destarte, a ação da elite municipal continuou sendo uma ação que passa por um tipo de representação política própria dessa elite local e se constrói ainda nessa relação de uma autonomia tutelada em relação ao governo do estado ou ao governo federal. A tradição política de esfacelar o município para se poder construir a estrutura eleitoral contribui para que a preocupação do chefe local com o aspecto eleitoral se torne muito maior do que em relação ao bom atendimento das políticas sociais. O próprio tipo de conhecimento herdado e valorizado pelos chefes locais passa muito mais por conhecer as estratégias políticas para se manterem com grupos de aliados e para desenvolverem boas campanhas políticas do que para gerenciar um setor de serviços voltados para a população.

Ante a negatividade com que tem sido analisado o poder público local por boa parte da literatura que condena sua estrutura burocrática – vista como instrumento de apropriação privada do espaço público e de manutenção das oligarquias regionais e municipais no poder –, faz-se necessário destacar a falsidade da visão dicotômica que separa o local e o nacional. A realidade da política local nada mais é do que uma simbiose entre o local e o nacional, que se constitui e se reproduz porque interessa à manutenção do poder de ambos os pólos. Por isso, seja na valorização da esfera nacional ou das esferas regionais e locais, a concepção dominante ora pressupõe a existência de espaços políticos e burocráticos distintos, ora busca a sua relativização.

Como já destacamos acima, mais precisamente a partir dos anos 1980, a concepção política hegemônica no Brasil passou a incorporar uma nova perspectiva em relação aos governos locais e à participação da comunidade. Uma positividade na análise de suas condições de intervenção no espaço de desenvolvimento local passou a fazer parte do debate. A Constituição de 1988 reflete essa visão diferenciada: o município passa a ser pensado como alicerce da democracia. E, transformado em ente federativo com autonomia nos âmbitos político, administrativo, legislativo e financeiro, seus recursos foram incrementados com o aumento das transferências constitucionais e com a possibilidade de arrecadação própria⁸².

Essa valorização do município tem seu nascedouro no próprio momento histórico vivido no pós-militarismo. Tinha-se a idéia de uma transição do

⁸² Principalmente a transferência pela União por meio do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e a transferência pelo Estado de uma cota do ICMS.

autoritarismo para a democracia impulsionada pela emergência de novos atores sociais que passavam a intervir de forma significativa no contexto da política brasileira. Entre esses atores, encontravam-se os grandes sindicatos do ABC paulista, a mobilização das Comunidades Eclesiais de Base, ligadas à Igreja Católica, fortes movimentos estudantis emergentes, centrais sindicais e outras associações comunitárias.

Apesar das frustrações em relação ao todo revolucionário que se esperava daquele momento político vivido pela população, principalmente nos espaços de análise e reflexão acadêmica e intelectual, não se pode negar que o movimento deu origem a um expressivo campo ético-político com importante significado para o curso dos acontecimentos políticos no Brasil. Entre esses acontecimentos, está o novo significado do espaço político local, que passa a ser visto como um campo de confrontos entre forças e interesses opostos manifestos nos movimentos sociais. Estes, atuando no cenário local, dariam visibilidade às demandas da população, estariam presentes na formulação das leis (considerando a influência que poderiam exercer sobre os vereadores) e poderiam, enfim, participar dos pleitos políticos, por meio da organização de partidos que os representassem.

Decorridas mais de duas décadas dessa chamada descentralização política, que redefiniu a idéia de poder local, o balanço que se pode fazer, ainda que inconcluso, evidencia diversos desdobramentos que moldaram o cenário político brasileiro no desenrolar dessa nova percepção do espaço local. Entre tais desdobramentos, destacamos: a redução da presença do Estado na economia, sobretudo com as privatizações e a emergência do fenômeno do mercado mundial; o refluxo dos movimentos sociais; e experiências de administrações municipais por partidos de esquerda de raízes ligadas aos movimentos sociais. Além disso, os meios de comunicação de massa passaram a ter grande influência em todos os espaços da vida cotidiana das pessoas e houve um aumento significativo da descrença na seriedade dos representantes políticos, em razão das inúmeras denúncias de corrupção.

É preciso considerar, também, que a movimentação política no plano local, mesmo inscrita numa compreensão mais positiva da municipalidade, continua a guardar traços que remontam à tradição. Isso se verifica, sobretudo, na

permanência de relações clientelistas que acabam se reproduzindo sob novas formas. Esse fenômeno, que teve seu fim profetizado, em função do clima otimista com que foi analisado o poder local no período da abertura democrática, não parece estar desaparecendo – ao contrário, aprimora-se e retorna com nova fisionomia, intermediando forças entre grupos diversos, partidos políticos e interesses privados.

Em alguns casos, o aumento de recursos, sobretudo em áreas como saúde e educação, permitiu uma margem de negociação maior com os empregos públicos. A exigência de concurso público, respeitada só recentemente, por conta da presença do Ministério Público, nem sempre consegue evitar que o funcionalismo municipal seja alvo de controle eleitoral. Isso porque ainda é possível uma boa margem de manobra por meio da admissão mediante livre nomeação pelo prefeito para cargos de confiança e contratação de prestadores de serviço mediante contratos temporários. Além disso, há sempre a possibilidade de transferência de local de trabalho de servidores do quadro efetivo e outras formas de perseguição⁸³.

Tudo isso, no entanto, prova, em primeiro lugar, a existência de um poder político que historicamente teve um lugar privilegiado nos municípios, pelo treino eleitoral das elites locais no conjunto do processo de legitimação do Estado brasileiro. Em segundo lugar, que, para controlar esse mesmo poder político, “desejado” e “ameaçador” para os “interesses nacionais” (da elite dominante nacional), a restrição da autonomia dos governos locais sempre foi uma estratégia utilizada. Em terceiro, que instâncias políticas e administrativas locais e nacionais fazem parte de uma única estrutura de dominação e organização do poder, entrelaçada pelos diversos interesses que perpassam as relação de classe e as relações que opõem grupos dominantes, revelando tanto suas divergências quanto suas convergências. E, em quarto lugar, que, em vez de seclarearem as definições sobre o aparelho burocrático local, as incertezas e a imprevisibilidade se agravam, como se observa a seguir, na constatação de importantes oscilações em torno do chamado “pacto federativo”.

O “pacto federativo” brasileiro pós 1990 e o poder político local

⁸³ As outras formas de perseguições podem ser: troca de função; restrição de acesso a informações importantes para o desempenho de seu trabalho; entre outras.

Após mais de duas décadas (entre os anos 1970 e 1990) de agravamento dos problemas relacionados à organização estatal federalista (divisão em esferas de governo: federal, estadual e municipal) e do aprofundamento dos problemas regionais, nesta primeira década do século XXI, a crise do “pacto federativo” brasileiro vem sendo amenizada. Esse fato tem se tornado um importante elemento para a chamada governabilidade do período “pós-neoliberal”, constituindo-se, também, parte importante da política de fortalecimento da fração burguesa interna, com foi observado no capítulo anterior.

A crise do “pacto federativo” brasileiro foi diagnosticada por Jorge Natal (2006, p. 69), considerando que, entre os anos 1970 e 1994, tal crise apresenta uma “agudização e imbricação com o esgotamento do padrão de desenvolvimento”. Para o autor, esse fenômeno passa necessariamente pelo plano estrutural (redesenho do Estado), caso contrário, “se ampliarão as dificuldades para a definição de um novo projeto estratégico nacional de desenvolvimento” (id. *ibid.*) Afirma ainda que a reforma do Estado nucleada numa concepção da fiscalidade (interesses dos que estão no bloco do poder) e da representação parlamentar (restrita a termos numéricos) não garante a estabilidade do Estado, mas levaria – como de fato levou – a um aprofundamento da deslegitimidade, agudizando a crise federativa.

Ainda segundo Natal (2006), os indicativos dessa crise que se agudiza, sobretudo nos anos 1990, podem ser observados a partir de alguns fatos ocorridos ainda nos anos 1980. A saber: movimento separatista⁸⁴; exacerbação dos particularismos⁸⁵; propostas de alteração das representações parlamentares (estados ricos x estados pobres); vínculos regionalizados: Triângulo Mineiro com GO, MT, SP e DF e menos com BH; e ainda o desgaste dos poderes Legislativo e Judiciário.

Na explicação da crise do federalismo que se agudiza nos anos 1990, no entanto, Natal (2006) destaca quatro elementos considerados particularmente importantes:

⁸⁴ Ver a República dos Pampas de Iron Marx (político e ativista gaúcho) que ganhou destaque na mídia nos anos 1990.

⁸⁵ Ver a proposta de passagem do ICMS de origem para destino (MT, GO e MS x DF)

1) crise econômica (de acumulação do capital) e estrangulamento financeiro do setor público, com a utilização predominante dos recursos públicos ao pagamento das dívidas externa e interna (aprisionamento do Estado);

2) nova geografia econômica: desconcentração produtivo-industrial (anos 1980) – “economias de aglomeração, à base de recursos naturais e determinados gastos públicos contribuíram para esta desconcentração” (p. 79), bem como o surgimento de novos atores / interesses sociais alcançando os governos estaduais, municipais, associações regionais, etc., mas num quadro de crise (econômica e do setor público);

3) enfraquecimento econômico da União: a descentralização de receitas implicou o fortalecimento da autonomia dos estados e municípios em relação aos gastos.

“Sublinhe-se que inclusive gastos típicos do Executivo Federal, como os relativos à Formação Bruta de Capital Fixo, passaram a ser realizados em maior monta por alguns estados e municípios, ao passo que o setor público federal reduziu essa modalidade de gastos (no total, de 33% nos anos 80, para 18% em 1991)” (p. 81);

4) avanço do processo de democratização: a década de 1980 foi marcada por lutas políticas. Hoje, a luta pela democratização continua, mas é preciso considerar que esse avanço, num quadro de crise econômica e exclusão social, posiciona crescentes demandas sobre as várias organizações do Estado e dos poderes, que são postos em xeque.

Com isso, pode-se compreender que, inteiramente relacionado à crise do “pacto federativo”, está o conjunto de manifestações que emergem, com maior ou menor intensidade, em cada período histórico, revelando as especificidades regionais e as fissuras na idéia de totalidade nacional. Para Oliveira (1993), historicamente a questão regional permaneceu inacabada no Brasil, há interesses em apagar da agenda pública brasileira os problemas regionais, pois a resolução das questões nacionais é a irresolução das questões regionais, ou seja, resolvem-se alguns problemas na esfera nacional criando outros em âmbito regional.

No governo Fernando Henrique Cardoso, com a adesão ao sistema financeiro internacional e a adoção do receituário dos organismos internacionais (corte de gastos, política salarial restritiva, combate à inflação, metas financeiras, Lei de Responsabilidade Fiscal), reduziram-se recursos para o pacto nacional frente às

responsabilidades assumidas, e os sujeitos começaram a se manifestar, ressurgindo as questões regionais. Além disso, a questão financeira trouxe mudanças significativas no que se refere à natureza dos gastos e à forma de apropriação da riqueza, houve aumento do aparato de controle e fiscalização (crescimento do Poder Judiciário e do aparato de segurança), assim como a corrupção passou a se manifestar sob novas formas, movimentando volume cada vez maior de “riqueza”.

Para Araújo (1997), o contexto de transformações que marcaram o mundo nos anos 1990 trouxe importantes mudanças econômicas e políticas para o Brasil: “Dentre as principais destacam-se uma abertura comercial intensa e rápida, a priorização à integração competitiva, reformas profundas na ação do Estado e finalmente a implementação de um programa de estabilização que já dura três décadas” (p. 1072). Nessa conjuntura, há processos que operam em favor da desconcentração: guerra fiscal; mudança tecnológica; emprego de mão-de-obra barata; política de desenvolvimento local; e transformação de alguns lugares em bases de exportação de recursos naturais. Da mesma forma, há forças agindo em favor da concentração espacial: maior oferta de recursos altamente qualificados nas grandes regiões metropolitanas e nos grandes centros urbanos; maior proximidade dos centros de pesquisa; maior e mais eficiente dotação de infra-estrutura; e maior proximidade com os grandes centros consumidores. Resulta disso que, enquanto alguns lugares (poucos) se tornaram “ilhas de excelência”, focos de dinamismo no mais das vezes atrelados à dinâmica do capitalismo central, a grande maioria dos espaços locais foi relegada à própria sorte.

Então, do ponto de vista do interesse do mercado, aconteceu uma *desconcentração concentrada* em alguns pontos do território nacional. A dinâmica própria do mercado só conseguiu uma desconcentração competitiva porque a articulação se dá no sentido das “ilhas de excelência”. Não é um projeto para cimentar o território nacional, mas um projeto que fratura a unidade nacional, na medida em que cada lugar vai buscar se integrar à dinâmica do capitalismo central.

Nesse sentido, é preciso considerar que a questão regional apresenta uma profunda imbricação com a questão federativa. Como se sabe, mesmo sendo uma combinação muito difícil, praticamente impossível, o Estado federativo pressupõe uma estrutura organizacional em que devem ser observadas tanto a

interdependência quanto a autonomia entre os entes federados. Isso constitui uma realidade complexa que permite uma variabilidade considerável na ação do Estado, possibilitando, por exemplo, como aconteceu no Brasil, um processo de centralização marcadamente presente durante a ditadura militar (1964 a 1985) e uma descentralização de poderes no período da Constituição de 1988. E, na seqüência, durante os anos 1990, com o processo de integração mundial via “ilhas de excelência”, também se verifica o aumento das diferenças intra-estaduais e inter-regionais, fragilizando ainda mais a unidade nacional (RODRIGUES, 1993).

Pode-se perceber que o “Estado federativo” é minado pelos problemas regionais, os quais são agravadas pelo desenvolvimento desigual que as forças do mercado são capazes de realizar. Em outras palavras, as forças hegemônicas do capitalismo (no período neoliberal) tornam mais difícil um “pacto federativo”, pois elas atuaram de modo a fragmentar as forças expressas na sociedade na medida em que provocam uma espécie de luta de “todos contra todos”.

No entanto, contraditoriamente, a estrutura federativa tem sido, ao longo da história, uma importante forma de organização do Estado e de seus poderes. Ou seja, se o desenvolvimento do modelo capitalista pressupõe instituições estatais capazes de organizar o poder, condensando em si as determinações de classe através do controle dos instrumentos de dominação e da violência institucionalizada, o federalismo não é, de forma alguma, um tipo de organização incompatível com as exigências capitalistas. Ao contrário, ao organizar a dominação como unidade e particularidade, o federalismo, conforme assinala Natal (1994), constitui uma modalidade de estruturação do Estado fundada na pluralidade e no equilíbrio dos centros de poder, que se mantém na medida em que os conflitos de classe e intra-institucionais se atenuam aos limites da ordem.

Assim, revelando o caráter eminentemente contraditório das exigências do processo de acumulação do capital, mesmo que a organização do Estado federativo tenha sido uma prerrogativa do Estado capitalista, pode-se inferir que a conjuntura descentralizadora e privatista dos anos 1990 não se mostrou favorável à construção de um “pacto federativo” em termos “civilizados”, como analisou Rodrigues (1993). O *revival* federalista das últimas décadas do século XX, para

Natal (1994), tem a finalidade de outorgar legitimidade aos Estados nacionais cada vez menos aptos a coordenar pactos nesses tempos pós-modernos.

Como se pode observar pelos acontecimentos políticos do início do século XXI (avanço dos partidos de esquerda, diminuição do apoio popular às políticas neoliberais, descontentamento de inúmeros setores da sociedade, etc.), o simples aumento do papel dos governos municipais e das comunidades locais, que teve início no processo constituinte de 1988 e se aprofundou em bases diversas nos anos 1990, não foi capaz de sustentar a legitimidade do Estado brasileiro.

O aumento do papel dos governos locais nos anos 1990 foi, na verdade, um repasse de responsabilidades que não considerou as diversidades das pequenas e das grandes cidades brasileiras. Como analisa Souza (2004, p. 28), “[...] a definição oficial do município torna-se uma ferramenta meramente administrativa, que independe da incorporação de variáveis importantes, principalmente o tamanho da localidade”. Além disso, “Tal uniformidade também significa que as regras aplicadas aos governos locais são invariáveis e independem da complexidade das tarefas a eles atribuídas” (id. *Ibid.*).

Faz-se necessário considerar que, na Constituição de 1988, os municípios brasileiros vislumbraram a possibilidade de deixarem de ser simples extensões das esferas nacional e estadual para se tornarem entes federados. Não só ganharam autonomia política e administrativa na forma da lei, como também passaram a ter fontes próprias de recursos, com o recolhimento de impostos e repasses obrigatórios de parcelas da arrecadação dos governos estaduais e da União.

A liberdade de aplicação dos recursos municipais, na Carta Constitucional de 1988, apresentava uma única restrição: os municípios deveriam aplicar no mínimo 25% das suas receitas em educação. No entanto, durante os anos 1990, essa liberdade foi aos poucos sendo restringida. Através de emendas constitucionais, os recursos passaram a ser vinculados a determinadas áreas e, sobretudo nos campos da saúde e da educação, foram definidas também as formas de aplicação desses recursos. Além disso, com a Lei de Responsabilidade Fiscal, promulgada em 2000, colocaram-se restrições não só à realização de despesas, mas também à capacidade de endividamento dos municípios.

Dessa forma, passados 20 anos da promulgação da Constituição Federal, os municípios, embora contando com importantes fontes de recursos (certamente, para a maioria, ainda insuficientes, pela complexidade das questões a enfrentar), decidem muito pouco sobre onde e como investir. Isso não significa, contudo, que a liberdade de investimento e o aumento de recursos financeiros para os governos locais resolvam os problemas relacionados à transferência de responsabilidade. Como adverte Souza (2004, p. 34-35), “[...] a questão da transferência de responsabilidade pela provisão de serviços sociais universais não se restringe à existência de mais recursos financeiros para serem alocados livremente pelos governos locais e tampouco a determinações constitucionais”.

Primeiramente, deve-se considerar que os chamados “serviços universais”, como saúde e educação, por exemplo, que foram colocados em grande parte sob responsabilidade dos governos locais, não constituem um problema localizado. Mesmo com suas demandas específicas, tais serviços são campos de ação estatal que se inter-relacionam ao todo da realidade nacional e até internacional, compondo a estrutura dos problemas sociais, do desenvolvimento econômico, político e cultural do país. Deve-se considerar também que, como tal, estes serviços são concebidos no âmbito da política nacional e por isso fazem parte de um “desenho institucional da política”, que é discutida e planejada em nível nacional, como analisou Souza (2004).

No entanto, para essa autora, a experiência brasileira demonstra que a municipalização da saúde e da educação, em termos quantitativos (caso a comparemos a outras áreas, como saneamento, habitação e assistência social), pode ser considerada um “sucesso nacional”. Isso se deve ao fato de que “Ambas as políticas [saúde e educação] foram concebidas como um sistema complexo de relações intergovernamentais baseado em recompensas e sanções” (Id., p. 35).

No caso das outras políticas, além de não terem sido destinados recursos em nível nacional (caso do saneamento), de se apresentar uma demanda extremamente alta (caso da habitação) ou de não se implementar uma política de repasses regulares de recursos (caso da assistência social), de modo geral não há um desenho institucional de política que impulse a adesão dos governos subnacionais à realização dessas ações pela via do constrangimento ou do

incentivo. Quando recursos novos são injetados, como foi o caso da saúde, os governos locais têm um forte incentivo para a municipalização. Seguindo caminho inverso, no caso da educação, a possibilidade de retirada de recursos caso não aumente o número de matrículas⁸⁶ tem sido um claro constrangimento⁸⁷.

O modelo de recompensas e sanções, mais evidentes nos casos da saúde e da educação, constituiu-se na forma de relação entre os níveis de governo que deram maior resultado no que se refere ao repasse de responsabilidade para os governos locais. No entanto, se de um lado essa relação possibilitou aumentar o grau de responsabilidade dos governos locais com alguns serviços universais, pautado por algum sistema de regras que definiu as relações de interdependência entre os governos, por outro os municípios perderam a autonomia de gastos e de decisão que a Constituição de 1988 lhes havia concedido.

Esgotamento do modelo neoliberal e a retomada do “pacto federativo”

Como lembra Natal (2006), o federalismo no Brasil sempre foi precário. A própria discussão em torno dos processos de centralização e descentralização revela esta precariedade⁸⁸. Natal (idem) afirma ainda não haver federalismo possível com crise de desenvolvimento excessivamente longa, do mesmo modo como é impossível a existência desse mesmo federalismo com um Estado deslegitimado.

⁸⁶ Pelas regras do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF), substituído pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização do Magistério (FUNDEB) em 2007, o valor aluno / ano mínimo é fixado em nível nacional, formando um fundo em cada estado, com a utilização de 10% da arrecadação de impostos e a transferência dos municípios e do estado. Dessa forma, o município com poucas matrículas pode ter um valor de repasse inferior ao que corresponderia a 10% de suas receitas.

⁸⁷ A municipalização da saúde, que teve início em 1991, havia alcançado mais de 98% dos municípios em 2000: “Com a adesão, 66% dos municípios passaram a receber recursos adicionais e em apenas 22% os efeitos da municipalização sobre os recursos foram neutros” (COSTA; SILVA; RIBEIRO, 1999, apud SOUZA, 2004, p. 45). A municipalização da educação também cresceu, só que em ritmo menor que a saúde. Em 2000, considerando todo o país, as matrículas nas escolas municipais superaram as das escolas estaduais no ensino fundamental (SOUZA, 2004).

⁸⁸ A história da política brasileira não se nega a trazer à tona inúmeros acontecimentos que mostram o fenômeno da centralização / descentralização vinculado a estratégias políticas. Analisada no contexto histórico em que a centralização ou a descentralização é executada, percebe-se que sua função principal tem sido evitar situações de perda de poder ou realinhar a organização política conforme os interesses em voga. A dança que amplia e diminui a importância do governo local faz parte da história do Brasil: “Quando o príncipe embustreiro planejou aqui ficar, para burlar a inevitável independência, valeu-se do tradicional prestígio da instituição municipal que o convidou a ficar [...]” (BOMFIM, 1998, p. 299).

O esgotamento do modelo neoliberal, em razão do aprofundamento da crise econômica em toda a América Latina e especialmente no Brasil, havia posto também sérias conseqüências para a governabilidade⁸⁹, suscitando inúmeros descontentamentos junto aos governos subnacionais (sobretudo os municipais) que passaram a se manifestar em ações coletivas a partir do final dos anos 1990, com veremos mais adiante.

A nova composição política que se torna vitoriosa a partir do início do novo século XXI emerge no compromisso e na necessidade de enfrentar os problemas referentes à perda de legitimidade do Estado, recuperando a sua capacidade política e de ação nos campos econômico e social. Tal enfrentamento tem implicado a revisão do quadro organizativo do “pacto federativo” brasileiro, o que não significa a existência de um projeto amplamente conhecido e realizado pelos diversos sujeitos que reclamam a reforma do sistema federativo do país. Por isso, torna-se mais apropriado falar em minimização da crise do “pacto federativo” do que numa reforma federativa propriamente dita. O que vem sendo colocado em prática ganha sentido como nova estrutura de legitimação adotada pelo Estado brasileiro no período “pós-neoliberal”. Como já destacamos no capítulo anterior, da nova conjuntura política e econômica (conseqüência da reestruturação produtiva e da globalização) emergiu um Estado brasileiro com maior potencial de legitimação.

Para um Estado mais legitimado, a crise do federalismo descrita por Natal (2006) passou a ser “enfrentada”, fundamentalmente, com medidas que reduziram parcialmente a dependência política do governo federal em relação ao controle dos prefeitos. O governo federal criou formas de relação direta com a população através de programas sociais de ampla abrangência, como o Bolsa Família, por exemplo. Além disso, pautou uma série de programas que levam os municípios a adequarem sua máquina burocrática para trabalhar com a União. Para o presidente da Confederação Nacional dos Municípios, Paulo Ziulkosk⁹⁰, os programas do governo

⁸⁹ A não-governabilidade se caracteriza por um estado de crise em relação ao processo administrativo do sistema que se manifesta nos vários aspectos da vida pública e, sobretudo, pelos efeitos do descompasso entre os objetivos da acumulação do capital e a perspectiva de inclusão das pessoas no conjunto das conquistas da humanidade, bem como por uma crise de credibilidade na capacidade de atendimento do Estado e, mais particularmente, pela falta de apoio dos cidadãos às autoridades governamentais (LOCATELLI, 2003).

⁹⁰ EBC – Empresa Brasileira de Comunicações – Agência Brasil, 04/10/2007. Disponível em: (<http://www.agenciabrasil.gov.br/noticias/2007/04/10/materia>> acesso em 08 de agosto de 2008)

federal, apesar de serem positivos, representam um gasto extra para as prefeituras. Ziulkosk ressalta que são atualmente 149 programas federais que repassam recursos e encargos aos municípios. Em muitos casos, esses programas só funcionam com a designação de funcionários da prefeitura para sua execução.

A máquina administrativa local não foi incorporada no conjunto da burocracia do governo federal: continuou ligada aos sistemas “autônomos” dos municípios. No entanto, em grande parte, ela está diretamente ligada à execução de programas e ao atendimento de demandas determinadas pelo governo federal. Por outro lado, boa parte dos problemas que geraram, nos anos 1990, tensão entre os governos subnacionais e o governo federal, bem como entre os próprios governos locais, vêm sendo dirimidos ou amenizados com intervenções pontuais que perpassam tanto o surgimento de manifestações claras de reivindicações por parte dos governos locais, quanto o estabelecimento de uma nova forma de relação inaugurada em 2003 com o novo governo na esfera federal.

Um importante indicativo dessa nova configuração pode ser identificado na evolução das reivindicações, no tipo de receptividade e nos ganhos apresentados pelo movimento denominado *Marcha dos Prefeitos*⁹¹, que desde o final dos anos 1990 recorre a Brasília, numa clara manifestação de insatisfação com a estrutura do Estado-poder que se estabeleceu nas últimas décadas do século XX (ver quadro 1).

Em relação às reivindicações, durante a primeira *Marcha*, buscou-se basicamente atender os problemas de ordem financeira que assolavam os municípios. A renegociação das dívidas municipais junto à União, a elevação do percentual do FPM, a municipalização dos recursos do IPVA e a regulamentação e o aumento do prazo para pagamento dos precatórios dominaram as discussões na primeira *Marcha* (1998). Nos dois anos seguintes, esse mesmo tipo de reivindicação ainda deu o tom nas solicitações dos prefeitos: em 1999 (segunda *Marcha*), priorizou-se a busca de recursos do governo federal para a quitação dos débitos relativos à folha de pagamento e encargos sociais, bem como para saldar as dívidas com fornecedores e com precatórios. Em 2000, reivindicaram-se a ampliação das

⁹¹ Movimento municipalista encampado pela Confederação Nacional dos Municípios, que vem sendo realizada todos os anos, desde 1998. Consiste no deslocamento dos prefeitos municipais a Brasília (DF) para apresentarem suas reivindicações ao presidente da República e às demais autoridades nacionais.

condições para a renegociação das dívidas dos municípios junto à União e a rolagem da dívida feita em 1997 pelas prefeituras junto ao INSS.

A *Marcha*, que teve inicialmente a predisposição para reivindicar diretamente junto ao governo federal, após três tentativas frustradas (a primeira *Marcha* foi recepcionada pela tropa de choque da Polícia Militar), em 2001 passou a direcionar suas ações ao Congresso Nacional, onde encontrava maior receptividade.

A partir de 2003, uma nova relação é estabelecida entre o governo federal e os prefeitos. A partir de então, todos os anos o evento municipalista em Brasília é prestigiado pelo presidente da República, acompanhado sempre de uma comitiva maior de ministros de Estado, além dos presidentes do Congresso Nacional e do Senado.

Dessa forma, é possível constatar claramente dois momentos da *Marcha*. O primeiro foi no governo de Fernando Henrique Cardoso, com claro descaso às manifestações e reivindicações dos prefeitos pelo Poder Executivo federal, e o segundo foi a partir do governo de Luís Inácio Lula da Silva, em que houve uma mudança de postura, inaugurando uma nova forma de ver e de se relacionar com os dirigentes locais.

Quanto aos resultados divulgados pelos próprios organizadores da *Marcha de Prefeitos* a Brasília, percebe-se que em grande parte não há uma correspondência direta entre as reivindicações e o que se propaga como ganhos. Se isso foi verdade no primeiro momento da *Marcha*, também o foi no segundo, sobretudo quando a reivindicação foi direcionada ao governo federal.

Entre 1998 e 2002, o resultado mais significativo da *Marcha*, divulgado pelos organizadores, conseguido junto ao governo federal, foi primeiramente a alteração das regras do Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), que se traduziu num aumento de cerca de 10% no FPM. E, em segundo lugar, a reabertura dos prazos de habilitação ao parcelamento de débitos previdenciários e a alteração da Lei 9.796/99, que autoriza a realização da compensação financeira entre os municípios com regimes próprios de Previdência e o INSS, através da Medida Provisória 2.129-8, de 2001. Somente o segundo resultado apresenta alguma correspondência mais direta com um ponto de reivindicação apresentado em 2000, que era a rolagem da dívida feita em 1997 pelas prefeituras junto ao INSS.

No segundo momento, a partir de 2003, as reivindicações têm sido em grande parte direcionadas ao Congresso Nacional. As proposições que buscam respostas diretas do governo federal ganharam pouca divulgação, restringindo-se à elaboração de um Plano de Governo Federal Municipalista, que foi entregue aos candidatos presentes ao evento, com uma cópia protocolada no Comitê Central de campanha do presidente Lula, em 2006. Além disso, houve mais três pontos apresentados em 2007: a) fixação de fatores de diferenciação entre as etapas da educação básica, de forma a respeitar o custo real de cada nível de ensino para os repasses do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB); b) definição de responsabilidades de cada ente da federação, ampliação dos recursos financeiros e delimitação dos gastos com ações e serviços públicos no campo da saúde; e c) votação da proposta que limita o gasto dos municípios e estados com precatórios. O primeiro desses pontos volta à pauta em 2008, na *XI Marcha*.

No entanto, os resultados positivos para os municípios, anunciados pelos organizadores do movimento e indicando ganhos junto ao governo federal a partir de 2003, são numerosos: na área financeira e de arrecadação, comemorou-se a inclusão do 1% do FPM no texto da Reforma Tributária; aprovação da participação dos municípios na distribuição dos recursos da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE); e a possibilidade de transferência de 100% do ITR aos municípios que se responsabilizarem pela arrecadação desse imposto.

Na área da saúde, foram anunciados: o aumento dos recursos de R\$ 1,8 bilhão para R\$ 2,1 bilhões para o Programa Saúde da Família; o investimento de R\$ 152 milhões para aumentar o Piso de Atenção Básica (PAB), de R\$ 10,5 para R\$ 12,00 por habitante; e os municípios inscritos no programa Fome Zero tiveram seus recursos dobrados para a compra de medicamentos (R\$ 32 milhões). Na área de saneamento, foram anunciados R\$ 600 milhões para os municípios inscritos no Programa Alvorada. O Ministério das Cidades garantiu aos presentes que R\$ 310 milhões de restos a pagar do ano de 2002 seriam pagos. E o ministro da Educação prometeu que aumentaria o valor médio de cada família do Programa Bolsa Família de R\$ 22,50 para R\$ 50,00.

Em 2004, anunciaram-se mais resultados positivos aos municípios, nos campos da saúde e da educação. O Ministério da Saúde anunciou que os municípios com mais de trinta mil habitantes passariam a receber 50% a mais de recursos para a área da saúde. Na educação: a criação do Programa Nacional de Transporte Escolar (PNATE), aumentando o repasse do valor por aluno; a criação do Programa de Complementação ao Atendimento Educacional Especializado às Pessoas Portadoras de Deficiência (PAED); e o aumento dos recursos da Educação de Jovens e Adultos (EJA), de R\$ 387 milhões para R\$ 420 milhões. Quanto à reivindicação de modificação das regras de diferenciação para repasse dos recursos do FUNDEB, somente em 2008 se fechou um acordo que prevê reuniões dos prefeitos com o MEC para acompanhar e propor revisões no Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), no FUNDEB, no programa relativo ao transporte escolar.

Quadro 1 – Identificação das marchas de prefeitos a Brasília de 1998 a 2008

Marcha / ano	Nº de prefeitos	Reivindicações principais	Recepção	Resultados
I – 1998	1.000	Renegociação das dívidas municipais junto à União; elevação do percentual do FPM; municipalização dos recursos do IPVA; e regulamentação e aumento do prazo para pagamento dos precatórios.	Os prefeitos foram recebidos pela tropa de choque da Polícia Militar no Palácio do Planalto, ao tentar audiência com o presidente da República	Não foram divulgados resultados.
II – 1999	1.500	Busca de recursos do governo federal para quitação dos débitos relativos à folha de pagamento e encargos sociais; recursos para quitar débitos com fornecedores e pagamento de precatórios.	(Dado não disponibilizado no site)	Alteração das regras do Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), que se traduziu num aumento de cerca de 10% no FPM.
III – 2000	2.000	Ampliação das condições para a renegociação das dívidas dos municípios junto à União; reivindicação da rolagem da dívida feita em 1997 pelas prefeituras junto ao INSS.	(Dado não disponibilizado no site)	(Dado não disponibilizado no site)
IV – 2001	(Dado não disponibilizado no site)	Pauta de reivindicações não disponibilizada no site.	A marcha se dirigiu ao Congresso Nacional.	Reabertura dos prazos de habilitação ao parcelamento de débitos previdenciários e a alteração da Lei 9.796/99, que autoriza a realização da compensação financeira entre os Municípios com Regimes Próprios de Previdência e o INSS, através da MP 2.129-8, de 2001.
V – 2002	(Dado não disponibilizado no site)	Pauta de reivindicações não disponibilizada no site.	Realizada mais uma vez no Congresso Nacional, no Auditório Petrônio Portela, do Senado.	No Congresso Nacional: aprovada a Taxa de Iluminação Pública, que se transformou na EC 39/02 e significou uma economia nos orçamentos

				municipais de até 5% (cinco por cento); e a cobrança do ISS junto a empresas e a isenção fiscal para os municípios na compra de equipamentos relacionados ao meio ambiente, como mineração.
VI – 2003	3.000	(Dado não disponibilizado no site)	Foi o início de uma nova relação dos municípios com o governo federal, inaugurando um diálogo inédito entre os dois entes federados, com a criação do Comitê de Articulação Federativa (CAF).	No governo federal: inclusão do 1% do FPM no texto da Reforma Tributária; aprovação da participação dos municípios na distribuição dos recursos da CIDE; e a possibilidade de transferência de 100% do ITR aos municípios que se responsabilizarem pela arrecadação desse imposto; na área da saúde, foi anunciado o aumento de R\$ 1,8 bilhão para R\$ 2,1 bilhões para o Programa Saúde da Família, o investimento de R\$ 152 milhões para aumentar o PAB de R\$ 10,5 para R\$ 12,00 por habitante e os municípios inscritos no programa Fome Zero tiveram seus recursos dobrados para a compra de medicamentos: R\$32 milhões; na área de saneamento, foram anunciados R\$ 600 milhões para os municípios inscritos no Programa Alvorada; o Ministério das Cidades garantiu aos presentes que R\$ 310 milhões de restos a pagar do ano de 2002 seriam pagos; o ministro da Educação prometeu aumentar o valor médio unitário do Programa Bolsa Família de R\$ 22,50 para R\$ 50,00. No Congresso Nacional: ampliação da lista dos serviços tributados pelo ISS; criação da quota estadual e municipal do salário-educação, com repasse automático dos recursos devidos aos municípios; e regulamentação das competências dos estados e municípios em relação ao transporte escolar.
VII – 2004	(Dado não disponibilizado no site)	Pauta de reivindicações não disponibilizada no site.	Os prefeitos foram recebidos pelo presidente e por 14 ministros de Estado.	O Ministério da Saúde anunciou que os municípios com mais de trinta mil habitantes passariam a receber 50% (cinquenta por cento) a mais de recursos para a área da saúde; na educação: a criação do Programa Nacional de Transporte Escolar (PNATE), aumentando o repasse do valor por aluno; a criação do Programa de Complementação ao Atendimento Educacional Especializado às Pessoas Portadoras de Deficiência (PAED); e o aumento dos recursos da EJA de R\$ 387 milhões para R\$ 420 milhões.
VIII – 2005	(Dado não disponibilizado no site)	Reivindicaram aos parlamentares, na Câmara dos Deputados, mais agilidade na	Os prefeitos empossados em 2005 tiveram contato com o	(Dado não disponibilizado no site)

		condução das matérias de interesse dos municípios e, em especial, urgência na votação do aumento de 1% do FPM.	presidente da República, que foi ao evento pelo terceiro ano consecutivo, junto com 17 ministros de Estado, mais os presidentes da Câmara, do Senado e do Supremo Tribunal Federal.	
IX – 2006	(Dado não disponibilizado no site)	A CNM elaborou um Plano de Governo Federal Municipalista que foi entregue aos candidatos presentes ao evento, com cópia protocolada no Comitê Central do Presidente Lula.	Os principais candidatos à presidência da República, que foram encontrar os prefeitos para apresentar suas propostas e plataformas de governo.	Em 2006, o BNDES anunciou a criação de uma linha de financiamento destinada aos municípios para a aquisição de máquinas e equipamentos.
X – 2007	4.000	Fixação de fatores de diferenciação entre as etapas da educação básica de forma a respeitar o custo real de cada nível de ensino para os repasses do FUNDEB; definição de responsabilidades de cada ente da Federação, ampliação dos recursos financeiros e delimitação do que é gasto com ações e serviços públicos de saúde; votação da proposta que limita o gasto dos municípios e estados com precatórios; institucionalização e fortalecimento do Comitê de Articulação Federativa; amplo debate sobre a reformulação do pacto federativo, com respeito à autonomia e à equidade entre os entes.	Contou com a presença da Presidência da República, de todo seu Ministério, governadores, mais de 100 congressistas e uma forte representatividade das Assembléias Legislativas estaduais.	Promessa do presidente de votar em separado o aumento de 1% do FPM.
XI – 2008	(Dado não disponibilizado)	Junto ao governo federal: revisão dos fatores de diferenciação entre etapas da educação básica estipuladas para distribuição do FUNDEB. Junto ao Congresso: diversas matérias de interesse dos municípios.	Pelo presidente da República, 27 ministros, presidente do Senado, presidente da Câmara dos Deputados, vários senadores e deputados federais.	Assinatura de três atos pelo presidente da República, criando o comitê gestor do ITR, o grupo interministerial para apoiar os novos prefeitos em 2009 e o acordo de reunião com o MEC para acompanhamento e proposição de revisão no PDE, no FUNDEB, no Transporte Escolar e no Projeto Caminhos da Escola.

Fonte: Confederação Nacional dos Municípios. Disponível em:

<<http://www.marcha.cnm.org.br/historia.asp>> acesso em 8 de agosto de 2008.

Se, por um lado, o movimento municipalista viveu um momento de euforia por haver conseguido uma mudança de relacionamento com o governo federal a partir de 2003, inclusive comemorando uma maior disponibilidade de recursos para desenvolvimento de determinadas ações junto à população, por outro, é evidente também que as ações desenvolvidas pelos municípios hoje não partem de um desenho de política pensada pelo corpo burocrático dos próprios municípios. Com exceção de algumas grandes cidades, sobretudo as metrópoles ou as capitais com

grande número de habitantes, que, por conta de suas especificidades, mantêm alguns programas próprios, a grande maioria dos municípios brasileiros redireciona as ações de sua máquina burocrática hoje para a execução dos programas lançados pelo governo federal e para alguns poucos de iniciativa dos governos estaduais.

Esse fato se refletiu, em parte, no levantamento realizado pelo IBGE em 2006, quando se constatou, nos municípios, um aumento das contratações de mão-de-obra sem vínculo empregatício permanente (prestadores de serviço) e de comissionados. Segundo a pesquisa, de 2004 a 2006, a participação de pessoas sem vínculo permanente no total de funcionários da administração direta e indireta das prefeituras do Brasil passou de 9,4% para 19,2%. O percentual de comissionados também saltou no mesmo período de 7,9% para 8,8%, mostrando um crescimento dos regimes de trabalho mais flexíveis.

A pesquisa mostra também uma diferença significativa quando compara o percentual de funcionários da administração direta das regiões Sul e Sudeste com o Norte e o Nordeste: enquanto havia, em 2006, 11,6% e 13,8% dos funcionários da administração direta municipal sem vínculo permanente nas regiões Sul e Sudeste, respectivamente, nas regiões Norte e Nordeste, o percentual pulava para 28,2% e 26,5%, respectivamente. Que relação esse dado pode ter com o aumento do volume de ações do governo federal nessas regiões?

Segundo a mesma pesquisa, houve uma expansão do quadro de funcionários públicos municipais em todo o Brasil. De 2004 para 2005, houve um crescimento de 5,4% e, de 2005 para 2006, o crescimento foi de 6,5%. Esse montante correspondeu, em 2006, a um total de 5,1% da População Economicamente Ativa (PEA). Nas regiões Norte e Nordeste, o percentual da PEA ocupada em cargos da máquina administrativa local também é maior que nas regiões Sul e Sudeste. Enquanto no Norte e Nordeste a PEA ocupada pela administração municipal em 2006 era de 6,3 e 5,9 respectivamente, no Sul e no Sudeste esse percentual foi de 4,5% para as duas regiões. Na região Centro-Oeste, a administração municipal ocupava em 2006 6,2% da PEA, percentual muito próximo do observado na região Norte.

Considerando que a implantação de programas sociais do governo federal, segundo o presidente da Confederação Nacional dos Municípios, Paulo

Ziulski⁹², gera necessidade de funcionários municipais para sua execução, aumentando os encargos da prefeitura, cabe questionar a respeito do peso dos programas do governo federal, tanto para o aumento das contratações quanto para as contratações sem vínculo permanente. Não se deve esquecer que boa parte dos programas de grande repercussão nacional tem como objetivo a resolução de problemas específicos, não se firmando como uma política de caráter permanente⁹³.

Junto ao aumento das ações e conseqüentemente dos recursos à disposição dos governos locais (mesmo não significando a ampliação dos espaços de iniciativa própria dos municípios), observa-se também a intensificação dos processos de cobrança e fiscalização através dos órgãos de controle federais e estaduais. Entre 2003 e 2007, a CGU (Controladoria Geral da União) realizou 25 sorteios para fiscalização junto aos municípios. No Estado do Tocantins, foram mais de 30 municípios fiscalizados, cujos relatórios estão disponíveis no site da CGU⁹⁴.

Tais questões permitem inferir, ainda, que a relação de responsabilização dos governos locais, tendo a “sociedade civil” como fiscalizadora, não se realizou de forma satisfatória, como se acreditava nos anos 1980 e 1990. Os sujeitos envolvidos nessa empreitada logo descobriram que era muito difícil administrar a escassez, já que os recursos disponíveis para governos locais nunca atenderam plenamente a demanda, assim como o papel que se esperava da participação da chamada “sociedade civil” nunca foi compatível com a competição e a acumulação próprias da sociedade capitalista.

O naufrágio do processo de responsabilização do poder local e das comunidades pode ser visto nos resultados da fiscalização feita pela CGU, haja vista que desde as primeiras visitas se constatou a inexistência ou o precário funcionamento dos diversos conselhos de caráter obrigatório junto às administrações municipais. Entre os municípios analisados pela CGU no estado do Tocantins, todos que tiveram os conselhos como objeto de investigação

⁹² EBC – Empresa Brasileira de Comunicação. Agência Brasil (10/04/2007) Prefeitos pedem pacto federativo mais justo. < <http://www.agenciabrasil.gov.br/2007/04/10/materia.2007-04-10.3806277236/view> > acesso em 1º setembro de 2008.

⁹³ Ver o caso de programas como: PETI (Programa de Erradicação do Trabalho Infantil); Agente Jovem; Atendimento à Criança e ao Adolescente em Jornada Ampliada; Epidemiologia e Controle de Doenças, etc.

⁹⁴ Controladoria Geral da União. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/AreaAuditoriafiscalizacao/ExecucaoProgramaGoverno/>> acesso em 23 de setembro de 2008.

apresentaram alguma irregularidade. As constatações mais recorrentes são: o não funcionamento; atuação restrita; não acompanhamento de todos os programas sob sua responsabilidade; falha na composição, estruturação e atuação; não realização de reuniões periódicas; e ausência de acesso às prestações de contas (CGU, Disponível em <<http://www.planalto.gov.br/cgu/>> acesso em 23 de setembro de 2008).

A retomada do estreitamento das relações entre as esferas de governo, recuperando, em parte, o processo de dependência que sustentou o sistema político brasileiro no passado, como foi visto acima, também pode ser comprovado nos relatórios de fiscalização da CGU. À medida que os técnicos da controladoria vasculham os processos de implementação das políticas públicas junto aos governos municipais, constatando irregularidades de toda ordem, sem que nenhuma (ou quase nenhuma) medida punitiva seja tomada, torna-se inevitável questionar: que finalidade tem sido dada a tais informações? Em que medida os dados levantados podem estar servindo, basicamente, para municiar as autoridades nacionais sobre as fragilidades dos governos locais, para servir de moeda de troca, como já foi prática corrente no passado, segundo Leal (1975)?

Por fim, para se compreender a “nova” relação entre os níveis de governo e conseqüentemente o surgimento de um Estado nacional mais legitimado, no início do século XXI, cabe notar ainda que, na maioria dos casos, o governo federal tem conseguido se apresentar junto à população como realizador dos programas sociais. Isso se tornou possível não só pelo significativo uso dos meios de comunicação de massa que divulgam as iniciativas do governo federal na área social e pela forte distribuição de materiais com a “marca” do governo, mas também pela utilização de mecanismos que permitem um contato direto com as pessoas beneficiadas pelos programas. Esse é o caso do Bolsa Família, em que as famílias cadastradas e acompanhadas pelas prefeituras recebem o benefício de forma direta nas agências bancárias.

Persistem, portanto, as dificuldades quanto ao lugar da burocracia local, ainda que novos arranjos tenham conseguido alguma acomodação dos interesses dominantes.

5.2 A previsibilidade das políticas educacionais

As políticas educacionais que tiveram lugar na agenda pública brasileira a partir do final dos anos 1980 e durante toda a década de 1990 foram marcadas pelos princípios da descentralização, da privatização e da flexibilização. As diretrizes que orientaram o Estado brasileiro nessa direção foram claramente defendidas por organismos internacionais como o FMI, o Banco Mundial e a UNESCO e se alinhavam aos interesses da burguesia hegemônica, ligada ao sistema financeiro internacional e interessada em reduzir os gastos sociais do governo e dar amplas garantias aos credores nacionais e internacionais.

Assim, em relação às políticas educacionais sob a égide de princípios como a descentralização, a privatização e a flexibilização, as questões que se colocam são as seguintes: a) Até que ponto esses princípios desenvolveram alguma probabilidade segura quanto à sua aplicação e seus resultados? b) O que revelam os dados referentes aos órgãos gestores da educação nos municípios sobre a aplicação ou tentativas de aplicação desses princípios? Que informações indicam a recusa desses princípios ou opções alternativas adotadas?

A interferência dos organismos internacionais no gerenciamento da educação brasileira, que orientou no sentido da descentralização, da privatização e da responsabilização foi analisada por vários autores do campo da educação no Brasil. Entre estes, Fonseca (2001), Oliveira (2001), Bianchetti (1997), Melo (2004) e Silva (2002) chamam atenção para o fato de que a descentralização, em seus diversos vieses apresentados nas últimas décadas do século XX, reforça as estratégias de avanço das políticas neoliberais.

A descentralização (incluindo a instituição de unidades escolares autônomas), na década de 1990, foi colocada pelo Banco Mundial como uma política para a educação pública que deveria ganhar centralidade. Essa política veio acompanhada de outras diretrizes, como: prioridade para o ensino fundamental; privatização do ensino médio e superior; convocação de pais e comunidade para participar dos assuntos escolares; redefinição das atribuições do Estado; e retirada gradual da oferta de serviços públicos, como educação e saúde, entre outros (SILVA, 2002).

Para Bianchetti (1997, p. 102), “A descentralização ao nível educativo supõe, por um lado, a transferência das instituições nacionais aos Estados e municípios e, por outro lado, a decisão de fornecer subsídio do Estado à educação privada”. Nesse último caso, o Estado passa a assumir uma função subalterna em relação à iniciativa privada; o ato de subsidiar significa fazer um atendimento pontual, com ações somente onde a escola privada não tem interesse. Segundo o autor, “Este princípio aplicado nas sociedades latino-americanas, deu como resultado uma maior segmentação e desarticulação dos sistemas educativos” (idem, p. 103).

O movimento de descentralização pela via da municipalização, no entanto, também não pode ser considerado algo recente na organização estatal do Brasil. Como já destacamos acima, a história da política brasileira não se nega a trazer à tona inúmeros acontecimentos que mostram o fenômeno da centralização / descentralização vinculado a estratégias políticas. A Constituição de 1824 impôs severa centralização – fato que causou significativas reações em 1826 e 1831, quando se evidenciou a necessidade de medidas que possibilitaram favorecer a vida local.

A legislação de 1832 deu importantes passos rumo à descentralização, ao proporcionar maior liberdade às províncias e vida e expressão aos municípios, conforme se pode notar pela análise de Manoel Bomfim (1998, p. 300) sobre o legado político-administrativo de Feijó: “Então, se a obra de Feijó não fosse sistematicamente destruída pelos que abriram o Segundo Império, o municipalismo que se instituiria teria alimentado o Brasil dos indispensáveis elementos – de um governo nacional, realmente livre, na indispensável solidariedade dos interesses regionais”.

Dessa forma, centralização e descentralização dos sistemas político-administrativos constituem, então, na história da organização estatal brasileira, dois pólos que se interligam numa totalidade, buscando manter os pressupostos básicos para sustentação da dominação capitalista e da fração burguesa hegemônica. A exclusividade de um pólo ou outro não caracteriza a organização do Estado moderno, ou seja, a organização do Estado moderno capitalista não deve ser

definitivamente centralizada ou descentralizada, já que a mobilidade na prática de governo se torna um recurso da “governabilidade”.

Assim, apesar da idéia de autonomia, expressa na compreensão da descentralização política, não se pode fazer uma afirmação direta ou qualquer generalização que coloque a descentralização como pressuposto básico da democracia ou da autonomia, como também não é aconselhável que se atribua ao conceito de centralização a noção de autoritarismo, numa relação antitética com o termo descentralização, passando a tomar este último como sinônimo de liberdade e soberania. Tal compreensão toma a realidade a partir de uma visão maniqueísta, que separa o lado positivo do negativo, sendo o positivo buscado e desejado em função da democracia e das liberdades individuais, enquanto o negativo representa o totalitarismo e a repressão aos direitos individuais. No entanto, a realidade tem mostrado que, na prática, revelam-se contradições e incertezas que desmascaram essa concepção. No campo da organização estatal, a centralização e a descentralização fazem parte de uma mesma realidade, entrecruzando as ações e o imaginário que compõem a realidade política e administrativa.

Sendo assim, o processo de descentralização propagado e realizado no campo da política educacional brasileira, nos anos 1990, ganha sentido quando tomado na sua intrínseca relação com o ideal de privatização e de responsabilização defendidos pela fração burguesa hegemônica.

Para que os governos locais assumissem a responsabilidade sobre a educação básica (mais propriamente pelo ensino fundamental), deveriam fazê-lo a partir das condições a eles impostas. Isso incluiu, principalmente, buscar ampliar o atendimento da demanda por educação com o uso mais “racional” dos recursos. Ou seja, aumentar o número de vagas nas escolas municipais sem que houvesse um aumento do aporte financeiro por parte do governo central.

Como destacado acima, os aparelhos burocráticos foram chamados a se adequar a uma série de “novidades”, entre as quais: a reestruturação administrativa e organizacional com desmembramento do sistema; o desenvolvimento de “novas” competências administrativas; a criação de sistemas avaliativos por desempenho; o provimento de sistemas de informações que contemplem a eficiência organizacional; e, sobretudo, a incorporação de novos sujeitos no processo administrativo da escola

e dos sistemas de ensino, inclusive buscando a mobilização da comunidade para os proventos econômicos.

A descentralização da oferta dos serviços educacionais, seja pela via da municipalização (transferência de responsabilidades do governo central para os governos subnacionais), pela via da delegação (transferência para organizações que estão fora das estruturas burocráticas) ou ainda pela via da privatização (transferência de responsabilidade ao setor privado, aí inclusas as famílias), realizada na lógica do encolhimento do Estado e da valorização do mercado, introduziu na realidade nacional um forte apelo para que se priorizasse a educação primária e para que se fizesse uso mais eficiente dos recursos disponíveis.

Segundo documento do Banco Mundial (1992), a melhoria da educação primária nos países em desenvolvimento exige esforço em pelo menos três frentes: na aprendizagem; na preparação e na motivação dos mestres; e na administração dos sistemas educacionais. Nesse sentido, tornava-se fundamental que a descentralização financeira (ainda que em quantidade bem inferior ao necessário) fosse acompanhada por uma centralização dos controles. Ou seja, a política nacional de educação deveria ter como um dos seus pilares mais importantes a atenção aos resultados: “O Banco Mundial, através dos gestores externos de políticas públicas, preconiza o melhoramento da eficiência escolar, pelo aumento da competição entre as escolas públicas e entre as públicas e as privadas, de maneira autônoma e neutra” (SILVA, 2002, p. 88).

No entanto, a complexidade do contexto social, bem como do campo da educação, revela-nos uma realidade em que o avanço das políticas neoliberais, transformando os aparelhos administrativos locais, não alcança seus objetivos da mesma forma que almeja. Inúmeros fatores se interpõem no processo que constitui as políticas educacionais, desfigurando o produto final e o distanciando das diretrizes gerais que os orientaram. Desse modo, nem a descentralização pode ser considerada uma proposta original fundada numa lógica estrutural inteiramente nova para a realidade nacional (como já analisamos acima), nem se pode esperar que seus resultados alcancem o êxito propalado no projeto ideológico neoliberal.

Um parâmetro importante para observar o controverso “avanço” da gestão municipal na direção indicada pelas diretrizes do Banco Mundial pode ser

encontrado no levantamento feito pelo IBGE sobre a tendência de adoção de mecanismo de administração indireta⁹⁵ para os órgãos gestores da educação municipal. As administrações indiretas constituiriam uma forma por excelência de descentralização administrativa, já que são constituídas por entidades com personalidades jurídicas próprias, com autonomia administrativa e possibilitariam maior controle externo. Em 2002, segundo dados do IBGE, 16% (898) das prefeituras declararam possuir alguma entidade de administração indireta na realização de alguma de suas funções. Isso correspondia a um aumento médio de 37% em todo o país, entre os anos de 1999 a 2002⁹⁶. No entanto, no que se refere à gestão da educação, esse tipo de tendência descentralizadora não tem avançado:

Segundo a MUNIC 2006, o órgão gestor da educação está maciçamente integrado às administrações diretas, sendo o caso de 5.556 municípios. Somente seis municípios dos Estados do Rio de Janeiro (1), São Paulo (4) e Rio Grande do Sul (1) declararam manter seu aparato administrativo educacional em órgão da administração indireta (IBGE, 2007. Disponível em: < www.ibge.org.br > acesso em 11 de setembro de 2008)

A pesquisa feita pelo IBGE (2006) mostra também que não houve grande avanço nas diretrizes *reestruturação administrativa e desmembramento dos sistemas educacionais*. Três dados são importantes para se observar o desempenho dos municípios nesse campo. O primeiro deles é o avanço pouco vigoroso da constituição de sistemas próprios de ensino no âmbito municipal. A pesquisa do IBGE mostra que 56,4% dos municípios brasileiros se vinculam aos sistemas estaduais de educação. Em estados como Tocantins, Espírito Santo, Paraná e Rio Grande do Norte, por exemplo, o percentual de municípios com sistema de ensino próprio não passa de 21%; nesse último estado mencionado, 94,5% dos municípios estão vinculados à rede estadual.

O segundo dado mostra que boa parte dos órgãos gestores da educação nos municípios desenvolve também ações em outras áreas: 70,1% dos órgãos gestores da educação municipal são responsáveis pela cultura; 47,8% são responsáveis pelo esporte; e 29,6% são responsáveis também pelo lazer. E o terceiro dado revela que a autonomia financeira das escolas não tem sido uma

⁹⁵ A administração indireta não faz parte dos órgãos da estrutura administrativa da prefeitura (secretarias, divisões e departamentos). É constituída por entidades com personalidades jurídicas próprias, como autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações.

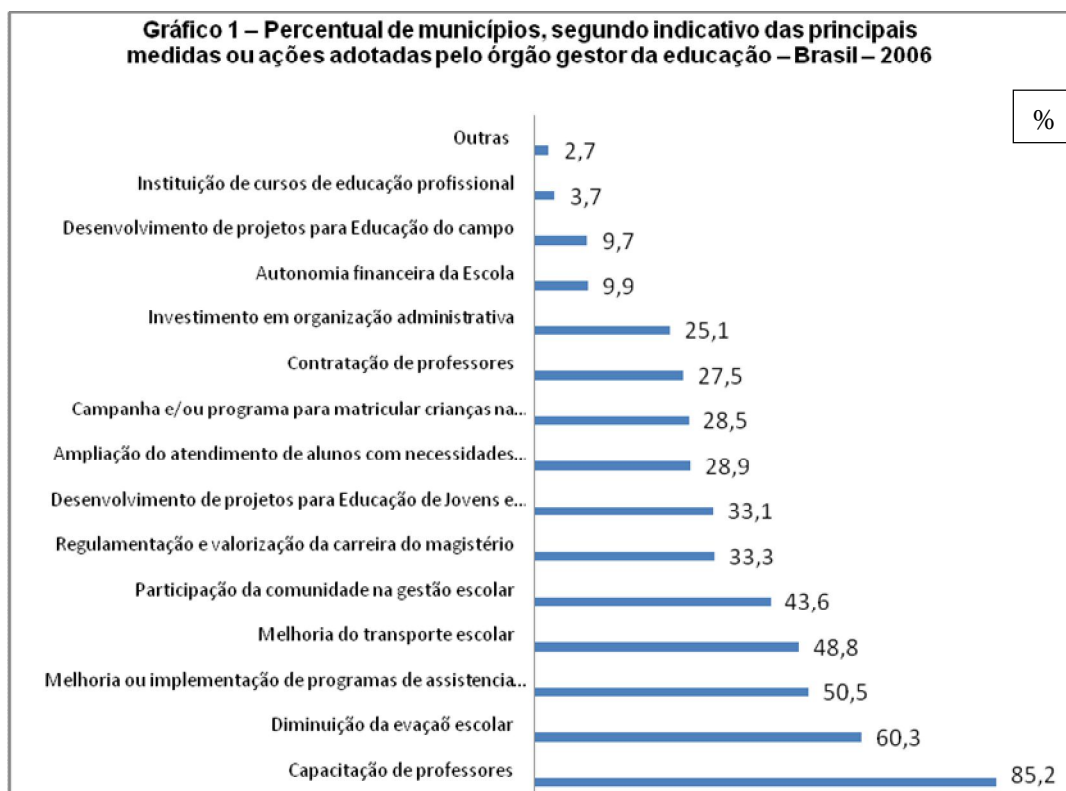
⁹⁶ IBGE – Perfil dos Municípios Brasileiros 2002. Disponível em: www.ibge.org.br> acesso em 11 de setembro de 2008.

prioridade entre as medidas tomadas pelos órgãos gestores da educação nos municípios; apenas 9,9% colocaram esse quesito como medida principal adotada em 2006 (Gráfico 1).

A criação de sistemas ou mecanismos de avaliação por desempenho também não tem figurado entre as medidas prioritárias dos órgãos gestores da educação nos municípios. O investimento na organização administrativa dos sistemas só foi adotado como medida principal por 25,1% dos municípios, segundo a pesquisa do IBGE 2006. As medidas que visam à incorporação de novos sujeitos na administração, inclusive no sentido de contribuir para o provimento financeiro da escola, também não merecem grande atenção no rol de medidas prioritárias. A participação da comunidade na gestão escolar foi tomada como uma ação principal por 43% dos órgãos gestores da educação nos municípios, e mesmo assim não há nenhuma referência ou comprovação de que essa participação contribua com os gastos da escola.

É importante observar que, nos últimos anos, mesmo mantendo as políticas de responsabilização, com o aprofundamento dos programas nacionais de avaliação da aprendizagem e mensuração do desempenho dos sistemas de ensino pelo governo federal, o foco do financiamento de programas educacionais pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), além da capacitação de professores e gestores, tem recaído em programas como: Programa Nacional de Saúde do Escolar (PNSE); Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE); Caminho da Escola⁹⁷; e Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE). Isso explica, de certa forma, por que a capacitação de professores, a diminuição da evasão escolar, a melhoria ou implantação de assistência escolar e a melhoria do transporte escolar são colocadas como medidas principais pela maioria dos órgãos gestores da educação nos municípios (Gráfico 1).

⁹⁷ Programa que trata do atendimento às necessidades de transporte escolar nas prefeituras.



Fonte : IBGE. Diretoria de Pesquisa, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa e Informações Básicas Municipais 2006. Disponível em: <www.ibge.org.br> acesso em 11 de setembro de 2008.

A formação de professores, tomada como prioridade pela maioria dos municípios brasileiros, reflete claramente o investimento do governo federal nesse campo. E aqui, mais que em outros campos de investimento, há uma clara tendência para as políticas de cunho neoliberal (na linha de orientação do Banco Mundial), pois, na medida em que não se atribui o mesmo peso à melhoria da remuneração, dos benefícios trabalhistas e do quadro de carreira do magistério, colocada como prioridade por apenas 33,3% dos municípios, revela-se que a formação investe prioritariamente na criação das chamadas “competências” e na motivação dos profissionais do magistério, responsabilizando-os pelos resultados a partir do desenvolvimento de um sentimento de “entrega” e de voluntariado.

A separação entre formação e projeto de regulamentação e valorização da carreira do magistério busca desvincular a ação do educador como profissional, seu salário e suas necessidades materiais. Isso também pode ser constatado no investimento maciço em processos de formação voltados para a gestão, bem como na instituição de inúmeros “prêmios” como política de incentivo profissional (como

veremos no capítulo seguinte). No entanto, as lutas dos professores, sobretudo com a criação e o fortalecimento das organizações sindicais que congregam os profissionais do ensino das redes estaduais e municipais, mostra que a realidade é mais complexa e contraditória e que o discurso do voluntariado e da competência também sofre resistência.

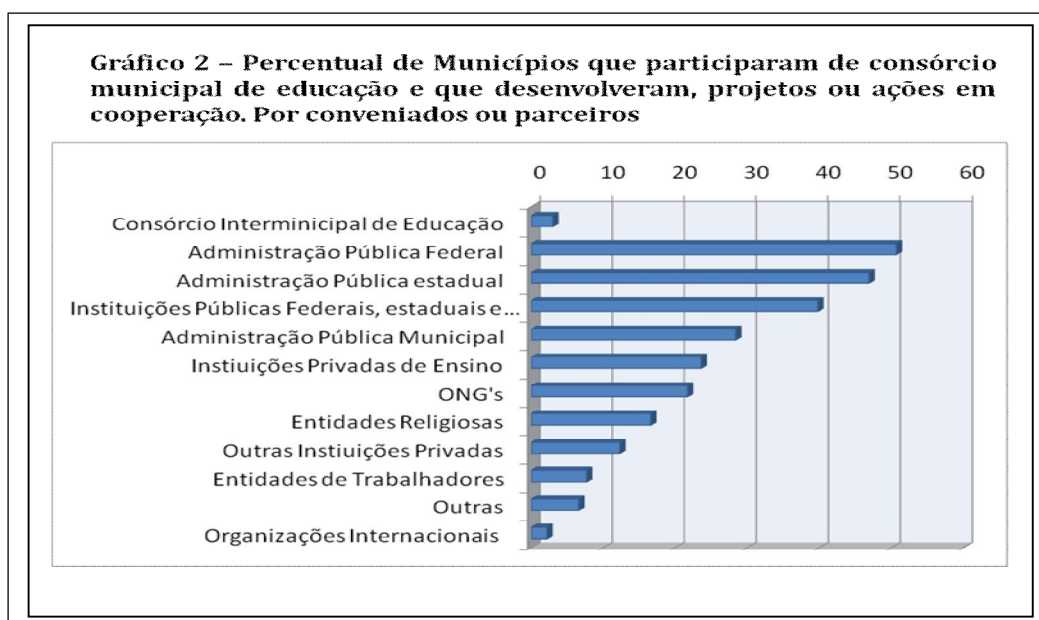
O exercício (precário) da autonomia dos órgãos gestores da educação nos municípios também se revela na baixa atividade legislativa desses órgãos na administração local. Segundo a pesquisa do IGBE 2006, somente entre os municípios com população superior a 500.000 habitantes aparece um percentual mais elevado (44,4%) de municípios que adotam um conjunto de portarias e regulamentações como parte do arcabouço legal que regulamenta seus sistemas de ensino. Para a grande maioria, os instrumentos legais que contemplam as políticas municipais de educação são: a Lei Orgânica Municipal (LOM), a Lei do Orçamento Anual (LOA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e o Plano Plurianual de Investimentos (PPI). Entre os municípios com população inferior a 20.000 habitantes, aqueles que adotam portarias do órgão gestor da educação como instrumento legal que contempla a política municipal de ensino variam entre 17 e 21%.

O gráfico 2, referente à existência de consórcios intermunicipais de educação e de projetos ou ações de cooperação estabelecidos pelos municípios brasileiros, apresenta de forma clara que o avanço no desenvolvimento de parcerias entre os governos locais e as organizações da sociedade civil não apresenta grande expressividade. Apesar dos grandes desafios enfrentados pelos gestores municipais na resolução dos problemas da área da educação, apenas 21,7% dos municípios revelam ter parceria com Organizações Não Governamentais (ONG).

Mesmo com um percentual muito baixo de municípios que estabelecem relações consorciadas com outros municípios na área da educação (3%), em grande medida, as parcerias para o enfrentamento dos problemas da educação são realizadas com o governo federal (50,7%), com o governo estadual (46,9%) e com instituições públicas federais, estaduais e municipais (39,8%). As instituições religiosas, outras instituições privadas e as entidades de trabalhadores também não representam parceiros importantes dos municípios para o enfrentamento dos

problemas educacionais. Somente 16,6% dos municípios relataram desenvolver algum programa, projeto ou ação em parceria com entidades religiosas; 12,3%, com outras instituições privadas; e 7,7%, com entidades de trabalhadores. É menor ainda o percentual de municípios que desenvolvem alguma parceria com organizações internacionais: apenas 2,2%.

Assim, fica claro que os aliados mais importantes para as realizações dos governos municipais no campo da educação são mesmo os estados e a União, sobretudo pela capacidade de disponibilizar recursos, oferecer assistência técnica e de desenvolver mecanismos de cobranças.



Fonte: IBGE. Diretoria de Pesquisa, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa e Informações Básicas Municipais 2006. Disponível em: www.ibge.org.br acesso em 11 de setembro de 2008.

Em síntese, os dados não negam a existência de uma clara tendência orientadora das políticas educacionais no âmbito dos municípios rumo ao ideal descentralizador, privatizador e responsabilizador defendido pelo Banco Mundial, pelo FMI e por outros organismos internacionais, coadjuvantes da dominação financeira estadunidense. Devemos, sobretudo, considerar que esse modelo alcançou algum êxito com orientações específicas, como a criação de sistemas de avaliação por desempenho em nível nacional e o melhoramento dos sistemas de informação e de mensuração da eficiência organizacional, centralizada pelo governo

federal. No entanto, os dados mostram que são vários os desencontros para a realização plena desse modelo.

Em alguns casos, fica evidente a própria inviabilidade do modelo. Isso é o que ocorre, por exemplo, com o provimento financeiro das escolas, incorporando a comunidade e as pessoas na sua administração. Como isso seria possível numa realidade em que, dado o alto grau de desigualdade social, o Estado se revela detentor de importante parcela da riqueza nacional e garantidor dos privilégios da elite endinheirada, enquanto a maioria da população se mantém na extrema pobreza?

Em outros casos, o próprio aprofundamento da dinâmica privatista e descentralizadora faz surgir outras categorias de resultados que depõem contra a estrutura do sistema. Esse é o caso, por exemplo, das dificuldades que os sistemas de ensino sofrem hoje para atrair profissionais de educação com boa formação. Em algumas áreas, onde o mercado de trabalho oferece maior disponibilidade de vagas, como o campo das ciências exatas (matemática, física, química e biologia), o déficit de mão-de-obra para lecionar essas matérias é crônico⁹⁸. Além disso, segundo dados de um levantamento feito pela Fundação Lemann e pelo Instituto Futuro Brasil, os profissionais atraídos para o magistérios são aqueles que possuem mais dificuldade acadêmica e social: “Apenas 5% dos melhores alunos formados no ensino médio querem atuar como docentes do ensino básico, que abrange os antigos: primário, ginásio e colegial” (TAKAHASHI, 2008. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidiano/ff0906200801.htm>> acesso em 9 de junho de 2008).

O estudo mostra ainda que os alunos do curso de Pedagogia, que são preparados para trabalhar com educação infantil e com os anos iniciais do ensino fundamental, vêm de famílias com baixa renda e têm mães com pouca escolaridade: “O baixo retorno financeiro e o desprestígio social da carreira docente são citados entre os principais fatores para o perfil identificado no levantamento” (idem).

⁹⁸ “Os dados da CAPES mostram que nos últimos 15 anos, as universidades formaram mais de 110 mil professores de Matemática, mas apenas 43 mil estão no magistério; no caso da Física, nos últimos 15 anos, as instituições formaram 13 mil, mas atuam no magistério apenas 6.106. (Disponível em: <http://www.portal.mec.gov.br/index.php?view=article&catid=222&id=9885&tmpl=component>> acesso em 02 de outubro de 2008).

Concluindo, percebe-se, em primeiro lugar, que esse modelo não se aplica à realidade tal como se propaga no discurso neoliberal. E, em segundo lugar, que sua execução nos locais onde insiste em avançar é forte componente de desestruturação e precarização das políticas públicas de educação, agravando os problemas sociais que já são considerados “comuns” no contexto de uma sociedade capitalista. Além disso, os arranjos políticos e administrativos que se tornam “moda” em determinados momentos não podem ser incompatíveis com a construção da hegemonia que mantém as estruturas de poder na sociedade dividida em classes, como se pode constatar no item seguinte.

5.3 O “cálculo” do financiamento educacional

A política de financiamento e gestão da educação predominante a partir dos anos 1990 retirava as responsabilidades do Estado em nível nacional e as atribuía aos municípios, às famílias e aos próprios indivíduos, advogando a idéia da “suficiência” dos recursos locais. No entanto, essa política ignorou não só a pobreza extrema da grande maioria da população e a precária capacidade financeira de boa parte dos municípios brasileiros, mas também a própria importância da educação pública, como instrumento de construção da legitimidade necessária para a sustentação das estruturas de poder do Estado.

Nesse sentido, para analisar o “cálculo”⁹⁹ (no sentido de previsão) que se fez e se faz do financiamento da educação, duas questões se tornam importantes para a continuidade deste estudo. Primeira: como a tentativa de reverter o custo da educação para as famílias e para os municípios, baseada na idéia de “suficiência” dos recursos locais, se reflete no financiamento da educação nos últimos anos no Brasil? Segunda: que relação se pode estabelecer entre as tendências atuais no financiamento da educação e as preocupações com a legitimidade do Estado, que aparecem nas tentativas de minimizar a crise do “pacto federativo”, como se verificou anteriormente, e nas manifestações da CEPAL com seus relatórios mais recentes sobre a “coesão social”?

⁹⁹ *Cálculo* é colocado aqui entre aspas por se referir de forma mais específica ao resultado esperado de uma determinada ação. Trata-se de uma perspectiva que pode ser tomada no sentido de identificar uma ausência de domínio em relação às conseqüências da ação.

A perspectiva da “suficiência” dos recursos locais para atendimento das demandas da educação tem origem na lógica que guia as políticas de educação no modelo neoliberal, ou seja, a educação é colocada como um bem econômico, devendo, portanto, ser tratada como mercadoria. Por isso, a responsabilidade pelo provimento da formação recai sobre os próprios indivíduos e suas famílias. Nesse sentido, critica-se a burocracia educacional defensora de seus interesses próprios como obstáculo principal à adoção da concorrência de mercado na educação (FRIEDEMANN, 1980). Nessa perspectiva, o Estado deveria buscar se liberar dos gastos com os estabelecimentos e as estruturas burocráticas por meio da ajuda e do incentivo à iniciativa privada.

A defesa do Banco Mundial em relação à municipalização do ensino se inscreve nessa lógica, na medida em que seu argumento principal é o da “racionalização”. Na verdade, a preocupação maior desse organismo é com o desperdício de recursos na educação brasileira, sendo a municipalização a solução “racional” para esse desperdício. Nos anos 1990, o Banco Mundial estava seriamente empenhado na “[...] realização de uma reforma estrutural, investindo nas mudanças dos vários níveis da burocracia estatal, no sentido de prover os países de uma capacidade de gerenciamento mais eficiente” (MELO, 2004, p. 185).

Isso contribuiu para criar uma imagem da educação e ao mesmo tempo desenvolver uma determinada estrutura local em que a escola deixa de ser concebida como dever do Estado. Essas orientações propõem o campo da educação escolar como local de ações diversas traduzidas pelas campanhas “adote uma escola”, “amigo da escola”, “voluntário da escola”, etc.

Em certa medida, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), como política central de financiamento da educação nos anos 1990, é tributária desse princípio, pois, além de apresentar um forte apelo à municipalização, fazendo coro ao que já havia sido colocado tanto na Constituição de 1988 como na LDB 9.394/96. Em primeiro lugar, não trazia nenhum recurso novo para a educação: criava apenas uma subvinculação dos recursos já existentes para o ensino fundamental. Em segundo lugar, o valor aluno / ano estabelecido sempre foi muito abaixo do necessário para uma educação de qualidade (realidade que prosseguiu até a extinção do FUNDEF, como veremos

adiante). E, em terceiro lugar, foi instituído como uma alternativa provisória, com data certa para terminar (dezembro de 2006), como se a partir da referida data a redistribuição e a complementação não fossem mais necessárias.

Portanto, ainda que a política educacional implantada pelo governo durante os anos 1990 não tenha levado às últimas conseqüências a privatização da educação no ensino fundamental, eliminando definitivamente a escola pública, a perspectiva da “suficiência” dos recursos locais prevaleceu no que se refere à atribuição da responsabilidade de forma majoritária aos municípios. A solução para a carência dos recursos estava na indicação de novos modelos de gestão, na participação dos pais, da comunidade e no voluntariado, coisa que poderia acontecer no espaço da escola e do município.

A própria LDB 9.394/96, embora tenha tramitado amplamente no Legislativo¹⁰⁰, apresenta uma forte tendência em relação a essa direção, na medida em que atribui aos municípios responsabilidades que não tinham anteriormente. Em relação ao financiamento da educação, a LDB determina que os municípios passem a dominar os mecanismos de arrecadação e aplicação dos recursos públicos, numa nova concepção, eternamente mal resolvida, que mistura descentralização e regime de colaboração.

Antes de analisar o processo de financiamento da educação no Brasil – mais particularmente o FUNDEF e sua “continuidade” com o FUNDEB –, é preciso considerar que, segundo dados do IBGE (2006), dos mais de 5.560¹⁰¹ municípios brasileiros, 73% são cidades com até 20 mil habitantes e 25% destes têm apenas cinco mil habitantes. Da mesma forma, é importante perceber que 70% dos brasileiros vivem em 226 municípios, ou seja, em 5% dos municípios.

Esse fato torna a realidade mais complexa, tendo em vista que o sistema de arrecadação e o conjunto de problemas são bem diferenciados quando se comparam grandes cidades (com mais de 100 mil habitantes) com cidades pequenas (com 20 mil habitantes ou menos). Isso se reflete no fato de que a maioria dos municípios brasileiros não conta com nenhuma arrecadação significativa. O Imposto Sobre Serviços (ISS) e o Imposto Territorial Urbano (IPTU), os impostos

¹⁰⁰ Importante lembrar que o projeto final aprovado não foi aquele que havia passado por várias instâncias de discussão, envolvendo movimentos populares e sindicais ligados à educação.

¹⁰¹ Atualmente 5.563 (outubro de 2008).

mais importantes dos municípios, não têm grande expressão em cidades pequenas. Em alguns casos, por falta de estrutura das próprias prefeituras ou por conta da extrema pobreza da população, não há sequer cobrança regular.

Faz-se necessário destacar, também, que o salário-educação¹⁰², que constitui, no Brasil, uma importante fonte de financiamento público da educação, até 2004 praticamente não chegava aos municípios. Esses recursos, que, segundo a União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), arrecada cerca de R\$ 8 bilhões por ano (cálculo de 2008) e serve para financiar a merenda escolar, o livro didático e o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), até 2003 era dividido da seguinte forma: o governo federal ficava com 1/3 e repassava 2/3 para os estados onde eles haviam sido arrecadados. Da parte do estado, segundo a Lei 9.766/98, 50% deveriam ser repartidos com os municípios, com base no número de matrículas no ensino fundamental. Isso teria que ser feito a partir de uma lei estadual que, em muitos estados, nem sequer chegou a ser aprovada, resultando que a distribuição para os municípios, sobretudo para os mais pobres, foi extremamente irregular.

Com a Lei Federal nº 10.832, de dezembro de 2003, no entanto, a distribuição da cota estadual do salário-educação passou a ser repassada diretamente pelo FNDE¹⁰³, com base no número de alunos matriculados na rede pública de ensino fundamental (tanto regular quanto supletivo), conforme Censo Escolar realizado pelo Ministério da Educação.

No entanto, é importante ressaltar que, se de um lado houve a efetivação de medidas para que parte do recurso do salário-educação chegasse aos municípios, por outro também a mesma medida buscou reduzir o volume total dos recursos transferidos. Esse foi o caso da desvinculação de 10% do valor destinado às cotas, que passou a ser alocado para financiamento de programas geridos pelo

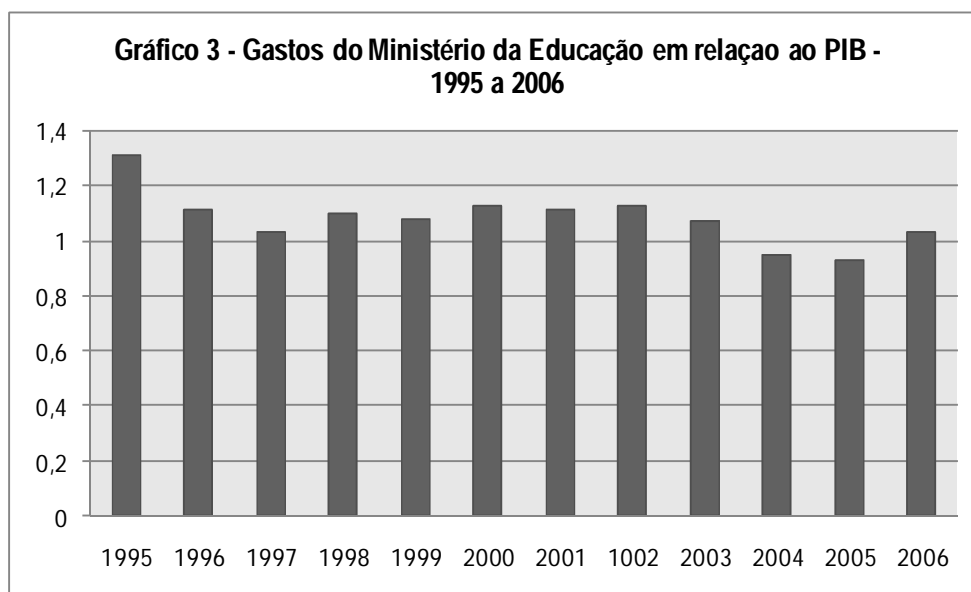
¹⁰² O salário-educação foi criado em outubro de 1964, pela Lei 4.440, para suplementar as despesas públicas com o então ensino primário, de 4 anos. É feito da contribuição social calculada com base numa alíquota (inicialmente 2% do salário-mínimo local por empregado e hoje 2,5% da folha mensal de contribuição das empresas para fins previdenciários).

¹⁰³ Inicialmente, o Fundo de Desenvolvimento da Educação (FNDE) pretendia depositar os recursos do salário-educação em contas específicas das secretarias estaduais e municipais de educação. No entanto, devido a dificuldades enfrentadas pelos órgãos executores da educação na realização do cadastramento, essa exigência foi eliminada. A dificuldade das secretarias de educação ocorreu em virtude de que muitas prefeituras não conseguiram obter o Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ) específico para as secretarias de educação e, além disso, algumas prefeituras nem se quer têm secretarias de educação em seu organograma.

FNDE. Nesse caso, a repartição (1/3 para o governo federal e 2/3 para estados e municípios) passou a ser feita com 90% dos recursos, e o que era 66% (cotas municipal e estadual) se reduziu a 60%.

Esse fato, no entanto, não representa uma tendência geral quanto aos gastos diretos pelo Ministério da Educação nos últimos anos. Dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) permitem constatar que, no período entre 1995 e 2005, houve não só importantes oscilações na disponibilidade de recursos, mas também um processo de redução contínua de gastos, quando comparados ao percentual do Produto Interno Bruto (PIB). Segundo o relatório IPEA 2007, os gastos do MEC, quando comparados ao PIB, reforçam a leitura da existência do movimento cíclico (oscilante) dos gastos, apesar de serem menores as diferenças de um ano para o outro.

O gráfico 3 mostra que não houve evolução no volume de recursos gastos pelo MEC durante esse período – pelo contrário, de 2002 a 2005 houve uma forte queda dos gastos desse Ministério. De 1,3% do PIB em 2002 passou-se a 0,93% em 2005, esboçando uma leve recuperação a partir de 2006.



Fonte

: SIAFI / SIDOR – Elaboração: DISOC / INEP.

Os dados revelam que, de forma geral, as políticas desenvolvidas pelo MEC vêm perdendo espaço ao longo desse período, sobretudo se considerarmos o ganho de arrecadação ocorrido nesse intervalo de tempo. No entanto, quando

observamos a evolução das despesas realizadas por esse mesmo Ministério, percebemos que o volume de recursos transferidos para estados e municípios aumentou. Segundo o IPEA 2007 (edição especial), os valores de transferência, que representavam 15% em 1995, passam para 20% em 2005. O aumento é ainda mais acentuado quando observamos as transferências específicas para os municípios: passam de 6% para 12% dos gastos do Ministério no período.

A análise dos gastos com educação realizados no âmbito dos municípios, por sua vez, revela que, de 2000 a 2005, o volume de recursos passou de R\$ 21,9 bilhões para mais de R\$ 36,6 bilhões – um aumento de 40,2%. É importante notar que, se tomarmos apenas os anos de 2000 e 2001, há uma redução no volume de recursos utilizados pelos municípios da ordem de mais de R\$ 700 milhões, significando que o incremento no montante de recursos à disposição dos municípios inicia uma trajetória de crescimento a partir de 2002. Como se pode verificar na tabela 1, a diferença de investimento de 2001 para 2002 foi de 11,6%; de 2002 para 2003, de 12,4%; de 2003 para 2004, o aumento foi de 14,7%; e de 2004 para 2005, de 12,2%. Isso denota uma clara tendência de recuperação da disponibilidade financeira para as políticas educacionais que passam pelos municípios.

Tabela 1 – Estimativa da despesa líquida dos governos municipais em Educação segundo natureza de despesas de 2000 a 2005

Natureza de Despesas	Despesas líquidas Consolidadas (R\$ 1,00)					
	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Total Geral	21.987.763.000	21.258.415.000	24.084.334.762	27.431.486.610	32.175.864.000	36.668.049.326
Pessoal	14.855.199.000	13.903.757.000	14.351.452.428	16.448.203.369	19.215.347.000	21.945.678.819
Encargos sociais	1.078.073.000	1.392.813.000	1.799.946.268	2.040.469.069	2.431.145.000	2.750.525.892
Outras desp. Correntes	4.118.873.000	3.812.147.000	5.412.873.269	6.101.499.309	7.204.070.000	8.240.406.048
Transf. ao setor privado	330.743.000	289.663.000	315.335.081	335.177.238	361.991.000	389.140.773
Total	20.383.199.000	19.398.380.000	21.879.606.047	24.925.348.985	29.212.553.000	33.325.751.532
Despesas de capital	1.604.564.000	1.860.035.000	2.204.728.715	2.506.137.625	2.963.311.000	3.342.297.794

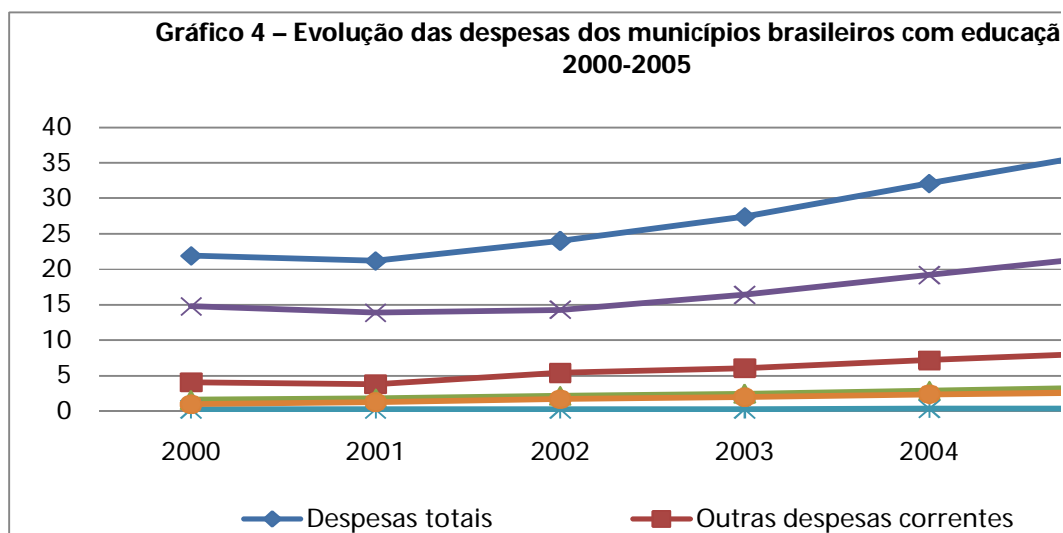
Fonte: MEC / INEP: Secretaria do Tesouro Nacional (STN); Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); Quadro elaborado com base nas tabelas criadas por DTDIE / INEP.

Quanto tomado de forma específica cada um dos principais gastos realizados com educação nos municípios, percebe-se que, diferentemente das despesas correntes, que iniciaram um processo de crescimento em 2002, as despesas com pessoal só passam a ter uma trajetória clara de crescimento a partir de 2003, como se pode observar no gráfico 4. O crescimento das despesas com pessoal passou de 14,8 bilhões em 2000 para 21,9 bilhões em 2005, correspondendo a um aumento de 32%.

A análise das despesas mostra também que o montante dos recursos transferidos para o setor privado não sofre grandes transformações no período, de um total de R\$ 330 milhões, em 2000, passa a R\$ 389 milhões em 2005, um aumento de 15,2% em todo o período. Já as despesas de capital (despesas públicas relacionadas com a aquisição de bens duráveis) tiveram um aumento significativo no período, passando de R\$ 1,6 bilhões para R\$ 3,34 bilhões, perfazendo 52% de aumento no período. Outras despesas correntes tiveram também um aumento significativo, de 50,1% nesse período. No entanto, proporcionalmente, as despesas com encargos sociais foram as que mais aumentaram no período: passaram de R\$ 1 bilhão em 2000 para R\$ 2,7 bilhões em 2005, correspondendo a um aumento de 61% nesse intervalo de tempo.

Percebe-se que, na estimativa de despesas líquidas dos governos municipais com educação para o período, as três rubricas que apresentam um maior crescimento foram: outras despesas correntes; despesas de capital; e despesas com encargos sociais. Esta última rubrica apresentou um crescimento mais vigoroso, evidenciando que os municípios passaram a ter mais despesas com a manutenção do seu quadro de funcionários, embora as despesas com pessoal não tenham acompanhado o mesmo crescimento.

Relacionando essas informações com os dados mostrados anteriormente, que ressaltam o crescimento dos contratos temporários, bem como o número de funcionários comissionados nas máquinas públicas municipais, fica claro que há um impacto significativo dos programas de iniciativa federal em toda a administração local, abrangendo também o setor educacional.



Fonte: MEC / INEP: Secretaria do Tesouro Nacional (STN); Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); Gráfico elaborado com base nas tabelas criadas por DTDIE / INEP.

O apoio à formação continuada de professores, que teve prosseguimento em 2006, atendeu, segundo dados do MEC, 25,6 mil professores do ensino fundamental e 5,9 mil professores da educação infantil, envolvendo um montante de repasse aos municípios de R\$ 11,3 milhões. Além dessa e de outras iniciativas, como a constituição de Centros de Pesquisa e Desenvolvimento da Educação, em parceria com universidades públicas e comunitárias, que passou a oferecer cursos de formação permanente para professores, diretores e equipes gestoras dos sistemas públicas de educação, vários outros programas de iniciativa federal criaram demandas para os governos municipais no campo da educação.

Destacam-se iniciativas no campo da Educação de Jovens e Adultos (EJA), que possibilitou, em 2006, a oferta de 3,3 milhões de vagas no ensino fundamental e de R\$ 1,6 milhões para alfabetização.¹⁰⁴ Houve iniciativas no campo da Educação Especial, que incentivou a adequação das escolas públicas municipais para atender a demanda e que apoiou o desenvolvimento de cursos de formação de professores nas áreas da deficiência (autismo, síndromes e altas habilidades / superdotação, LIBRAS, entre outros). Além disso, tiveram prosseguimento em 2006 vários outros programas com o objetivo de manter a criança na escola e melhorar a

¹⁰⁴ No caso da alfabetização, mesmo sendo realizada em parcerias com outras instituições, em 2006 64% do total da oferta de vagas tiveram como executores as redes municipais de ensino, segundo dados do próprio Ministério (Disponível em: <<http://www.mec.gov.br>> acesso em 10 de outubro de 2008).

qualidade do ensino, como: Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE); apoio ao transporte escolar; distribuição de livros didáticos por meio do Programa Nacional do Livro Didático; e o Programa Brasil Escolarizado, que tem como objetivo principal a universalização da educação básica, desenvolvendo ações como apoio à reestruturação física das instituições escolares, melhoria do acervo bibliográfico das escolas do ensino fundamental e, sobretudo, a continuidade no apoio à alimentação escolar¹⁰⁵.

A substituição do FUNDEF¹⁰⁶ pelo FUNDEB também reforçou o processo de recuperação da capacidade de realização de gastos pelos governos municipais, embora isso tenha sido feito mais pelo aumento da “solidariedade” entre as próprias unidades da federação em cada estado do que por uma ação redistributiva nacional.

A Emenda Constitucional nº 53, que deu origem ao FUNDEB, e a Medida Provisória nº 339, que o regulamentou, foram aprovadas em dezembro de 2006, nos últimos dias do primeiro mandato do governo Lula. Em linhas gerais, a estrutura legal que institui o novo Fundo segue o que estava posto na criação do Fundo anterior. No entanto, segundo Saviani (2007, p. 90), “[...] ocorreu, agora, um importante avanço representado, por um lado, pela ampliação do âmbito de incidência e, por outro lado, por um importante aumento do aporte de recursos da União na constituição do Fundo”.

Como se vê, na compreensão do autor, dois pontos chamam atenção de forma positiva no novo Fundo: um primeiro é a abrangência, visto que não está mais restrito ao ensino fundamental, como ocorria com o FUNDEF. A educação infantil (creches e pré-escola), o ensino médio e a Educação de Jovens e Adultos são agora também contemplados. O segundo se refere à ampliação do aporte de recursos da União para atender a educação básica, ressaltando que a Medida Provisória nº 339

¹⁰⁵ O valor *per capita* alunos/dia para alimentação escolar na pré-escola e ensino fundamental passa de R\$ 0,13 em 2004 para R\$ 0,22 em 2006. Para os alunos de creches o valor passa de R\$ 0,18 em 2004 para R\$ 0,42 em 2006.

¹⁰⁶ O FUNDEF foi criado pela Emenda Constitucional nº 14, de 12/09/1996, e regulamentado pela Lei nº 9.424, de 24/12/1996, e pelo Decreto nº 2.264, de 27/06/1997, trazendo modificações ao financiamento da educação pública como um todo. O montante total de recursos formadores do Fundo tinha origem em: 15% do Fundo de Participação dos Municípios (FPM); 15% do Fundo de Participação dos Estados (FPE); 15% do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS); 15% do Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às Exportações (IPIexp); 15% do ressarcimento da União pela Desoneração de Exportações (Lei Complementar nº 87/96), e Complementação da União ao FUNDEF, calculada a partir do valor mínimo nacional por aluno / ano.

veda a utilização dos recursos do salário-educação pelo governo federal para a composição da sua parte no Fundo.

No entanto, o mesmo autor reconhece que o FUNDEB não resolve o problema do financiamento da educação. Apesar de representar uma expressiva melhora em relação à situação anterior, não altera significativamente a situação vigente:

Ou seja: a ampliação dos recursos permitirá atender a um número melhor de alunos, porém em condições não muito menos precárias do que as atuais, isto é, com professores em regime de hora-aula; com classes numerosas; e sendo obrigados a ministrar grande número de aulas semanais para compensar os baixos salários que ainda vigoram nos estados e municípios (SAVIANI, 2006, p. 93).

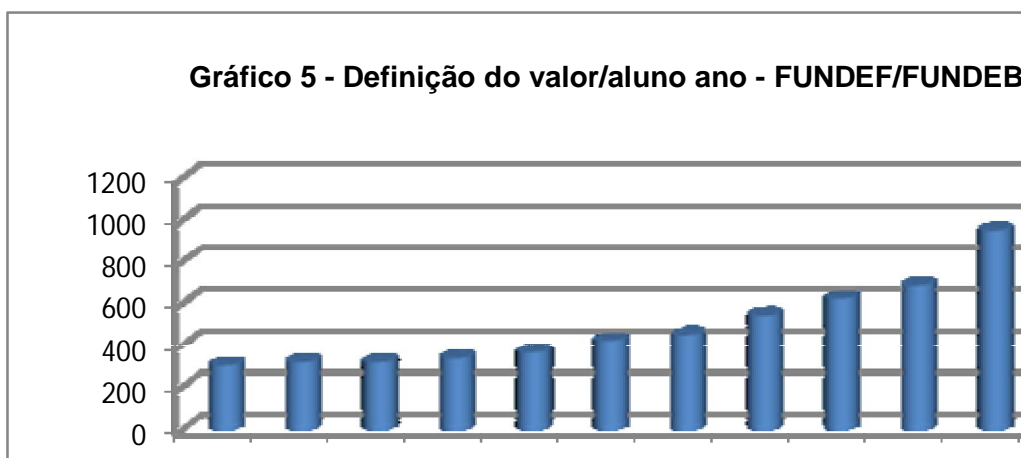
Vejamos como tem sido isso em números: segundo os cálculos do próprio MEC, em 2006 o total geral de recursos movimentado pelo FUNDEF foi de R\$ 35,5 bilhões. Nas previsões feitas para o FUNDEB, o volume de recursos deveria alcançar R\$ 43,1 bilhões no primeiro ano (2007), R\$ 48,9 bilhões no segundo ano (2008) e R\$ 55,2 bilhões no terceiro (2009).

Para uma melhor análise da tendência de recuperação do investimento em educação, faz-se necessário destacar a trajetória de definição do valor aluno / ano previsto na lei que criou o FUNDEF. Durante os sete primeiros anos da criação do Fundo (1997-2003), o valor definido anualmente (séries iniciais do ensino fundamental urbano) passou de R\$ 300 para R\$ 446, um reajuste de 32,73% e uma média de 4,67% de aumento por ano. De 2003¹⁰⁷ a 2006 – em três anos, portanto – o reajuste passou de R\$ 446 para R\$ 682, um aumento de 34,60%, com média de 11,53% ao ano (ver gráfico 5).

Para 2004, o governo federal reajustou em 20,5% o valor mínimo aluno / ano em relação a 2003. Os estados e municípios passaram a investir, no mínimo, R\$ 537,71 para alunos matriculados de 1ª a 4ª séries e R\$ 564,60 para alunos matriculados de 5ª e 8ª séries e educação

¹⁰⁷ No ano de 2003, com um novo governo na esfera federal, o MEC decide pela criação de um Grupo de Trabalho com a finalidade de estudar e apresentar propostas em relação à definição de um novo valor mínimo nacional que pudesse corrigir a defasagem dos anos anteriores. Naquele ano, os valores inicialmente fixados ainda ficaram abaixo do esperado, segundo argumentam os próprios integrantes do Grupo de Trabalho no Relatório Final.

especial¹⁰⁸.



Fonte: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/home/index.jsp?arquivo=fundeb.html>> acesso em 08 outubro de 2008.

Observação: Valores estabelecidos para as séries iniciais do Ensino Fundamental urbano. Até 2006, o FUNDEF fazia apenas mais uma diferenciação para os alunos de 5ª a 8ª séries e para os da Educação Especial. No FUNDEB, incluíram-se vários fatores de diferenciação.

Mesmo considerando a nova abrangência, sobretudo com a incorporação da educação infantil, que era atendida de forma precária na maioria dos estados brasileiros¹⁰⁹, é inegável que, com a criação do FUNDEB, houve uma nova repartição dos recursos financeiros a serem aplicados por estados e municípios na educação, representando ganhos para os que têm menor arrecadação e maior número de matrículas. Isso pode ser observado na evolução da definição do valor aluno / ano. De 2006 (último ano de vigência do FUNDEF) para 2008, a definição do valor aluno / ano mínimo (tomando como base o aluno das séries iniciais do ensino fundamental urbano) passou de R\$ 682 para R\$ 1.132,34. O reajuste foi de 27,90% no primeiro ano (2007) e de 18,4% no segundo (2008).

¹⁰⁸ Com a criação do FUNDEB, os fatores de diferenciação para estabelecimento do valor aluno / ano se ampliaram, estabelecendo valores diferenciados para alunos de creches, pré-escolas, séries iniciais do ensino fundamental urbana, séries iniciais do ensino fundamental rural, séries finais do ensino fundamental urbana, séries finais do ensino fundamental rural, ensino fundamental de tempo integral, ensino médio urbano, ensino médio rural, ensino médio de tempo integral e profissional, educação especial, educação indígena e quilombola e educação de jovens e adultos. Esses fatores de diferenciação sofreram nova divisão em 2008.

¹⁰⁹ Segundo dados do IBGE (Perfil dos Municípios Brasileiros, 2006), “[...] os gastos destinados à educação infantil, nas Regiões Sudeste e Sul, representaram, em 2005, respectivamente, 22,4% e 15,2% do total de gastos em educação; nas Regiões Norte e Centro-Oeste, o peso destes gastos ficou em torno de 6,0%; e, na Região Nordeste, eles representaram 4,0% do total de gastos em Educação”. Os dados mostram um importante déficit de atendimento desse nível de ensino nas regiões mais pobres do país, fator que deve se reverter com a abrangência prevista no FUNDEB.

Contudo, como observa Saviani (2007), se o país gasta 4,3% do PIB com educação, conforme relata o próprio MEC, em 2007 deveria ser destinado para essa área um montante não inferior a R\$ 99 bilhões e 846 milhões, visto que, pelos cálculos do IBGE, o PIB brasileiro para 2006 seria da ordem de R\$ 2 trilhões e 322 bilhões. Nesse caso, mesmo tirando 1% do PIB (R\$ 23 bilhões) para os gastos do governo federal com educação, sobriariam nada menos que R\$ 76 bilhões e 800 milhões para a educação básica, um valor bem superior ao previsto na proposta do FUNDEB.

Embora não seja nosso objetivo aqui aprofundar tal assunto, torna-se importante considerar que a própria constituição de um fundo formal, para atender algum nível de ensino, pode ser considerado um problema. Esse tipo de medida acaba por tomar o processo educativo em partes, permitindo que se conceba este ou aquele nível de ensino como o mais importante, contando com alocação de recursos específicos. Essa tem sido uma crítica importante ao FUNDEF e, em proporções um pouco menores (porque abrange toda a educação básica), também ao FUNDEB. Segundo Davies (2007, p. 755), “[...] a educação não pode ser pensada em pedaços, como se uma parte (a graduação ou a pós-graduação, por exemplo) pudesse funcionar bem sem as outras (a educação básica, por exemplo)”. Ainda para o autor, “Só uma perspectiva de totalidade, abrangendo desde a creche até a pós-graduação, pode enfrentar alguns dos problemas básicos da educação”.

O autor considera também que a noção de fundo, sobretudo na forma como ocorre no Brasil, partindo sempre da vinculação de um percentual dos impostos como limite para sua constituição, torna-se um limitador para as políticas de educação, pois o desenvolvimento destas com qualidade pressupõe a existência de quantidades de recursos mínimas necessárias. O parâmetro para estabelecer o montante de recursos, então, deveria ser as necessidades básicas da educação, e não o limite da arrecadação, principalmente quando se faz uso de mecanismos que excluem do cálculo algumas taxas e contribuições¹¹⁰, embora tenhamos que reconhecer que a vinculação ao processo de arrecadação pode ser uma forma eficaz de atualização dos valores.

¹¹⁰ Esse era o caso da Contribuição Provisória sobre Movimentações Financeiras (CPMF).

No que se refere ao aumento do aporte financeiro do governo federal para a educação básica, é importante ressaltar também que a complementação da União prevista para o ano de 2007 foi de R\$ 2 bilhões, atendendo aos seguintes estados: Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Piauí e Pará. Enquanto isso, o volume total movimentado pelo Fundo foi de R\$ 48 bilhões, aproximando-se do previsto na criação do FUNDEB para o ano seguinte (2008), que era de R\$ 48,9 bilhões. Em 2008, o valor estimado, com base na expectativa de arrecadação, a ser movimentado pelo Fundo passou para R\$ 61,9 bilhões, e a complementação da União foi prevista em R\$ 3 bilhões e 174 milhões, contemplando os sete estados já incluídos em 2007, mais o estado do Amazonas.

Como se pode observar, a previsão de movimentação de recursos pelo Fundo, divulgada pelo próprio MEC, alcançaria R\$ 48,9 bilhões no segundo ano de vigência (2008). No entanto, a estimativa com base na arrecadação feita para esse mesmo ano é da ordem de R\$ 61,9 bilhões, sendo que a complementação da União continuou sendo praticamente a mesma estabelecida inicialmente (de R\$ 3 bilhões para R\$ 3 bilhões e 174 milhões). Ou seja, o aumento na movimentação de recursos do Fundo, em comparação ao que foi previsto no momento da sua instituição, de mais R\$ 20 bilhões, representa uma significativa defasagem de cálculo em relação ao potencial de arrecadação. Felizmente, no caso dos estados e municípios, como a definição do valor repassado ao Fundo se faz com base em percentuais de arrecadação, o total destinado ao Fundo foi devidamente corrigido, mas o mesmo não aconteceu com a União, visto que, pelas regras do FUNDEB, nos primeiros três anos, a sua complementação deve ser feita por um valor fixo, previamente estipulado: R\$ 2 bilhões no primeiro ano; R\$ 3 bilhões no segundo; e 4,5 bilhões no terceiro ano.

Para o ano de 2010, no entanto (quatro anos de criação do Fundo), a complementação da União deverá ser de 10% do total resultante da contribuição de estados e municípios. Se a complementação da União, em 2008, fosse de 10% sobre o total resultante da contribuição de estados e municípios para o Fundo, totalizaria R\$ 5 bilhões e 877 milhões – R\$ 2 bilhões e 702 milhões a mais do que efetivamente será repassado.

Outro campo de tensão com as administrações municipais são os fatores de diferenciação. Em carta divulgada pelos participantes da *XI Marcha a Brasília em Defesa dos Municípios*, de 17 de abril de 2008, a revisão dos fatores de diferenciação entre as etapas da educação básica estipulados pelo FUNDEB é uma das reivindicações prioritárias do movimento. Segundo os seus organizadores, os fatores de diferenciação não contemplam o custo real por aluno de cada nível de ensino. O presidente da Confederação Nacional dos Municípios afirma que um aluno de creche, que é responsabilidade dos municípios, custa 93% a mais que um aluno do ensino médio, mas tem peso menor na distribuição dos recursos¹¹¹.

Em 2008, o valor aluno / ano mínimo estabelecido para as séries iniciais do ensino fundamental foi de R\$ 1.132,34 e, para o aluno de creche em tempo parcial, o valor foi de R\$ 905,87, ou seja, 20% a menos. A diferença para o aluno de ensino médio foi ainda maior, dado que o valor mínimo estabelecido pelas regras da diferenciação foi de R\$ 1.358,81 para o aluno do ensino médio urbano, representando 33,33% a mais que o aluno de creche.

Em todo caso, o FUNDEB e os demais programas educacionais que chegaram até as administrações municipais, a partir do início do século XXI, fazem parte de um processo que mostra uma clara tendência de recuperação da capacidade de intervenção estatal na sociedade. Como mostramos anteriormente, as iniciativas de recuperação da presença estatal junto à sociedade fazem parte de uma política que coincide com a mudança de governo em nível federal, amparada, sobretudo, na evidência do fracasso das políticas anteriores, para sustentar uma imagem positiva da institucionalidade estatal.

No entanto, como se vê no caso do FUNDEB, a disponibilidade de recursos novos para a educação é praticamente inexistente. Em termos práticos, os volumes movimentados nos primeiros anos da criação do novo Fundo se devem, sobretudo, à incorporação de novos impostos (IPVA, ITCM e ITR) e à elevação do percentual de contribuição de estados e municípios, que passa de 15% para 20% dos impostos já previstos na constituição anterior do Fundo. De recursos novos, mesmo, só a complementação da União, com aumento gradual até o quarto ano de vigência do Fundo. No entanto, como analisa Davies (2006, p. 769), “No caso do FUNDEB, a

¹¹¹ Ver: EBC. Agência Brasil (2008). Prefeitos pedem pacto federativo mais justo. Disponível em: <<http://www.agenciabrasil.gov.br/noticias/2007/04/10/materia>> acesso em 1º de setembro de 2008

complementação é totalmente neutralizada pelo fato de o seu valor corresponder, no quarto ano, aproximadamente ao que o governo federal tira da educação através da DRU (R\$ 5 bilhões)”.

O papel redistributivo do FUNDEB representa, acima de tudo, uma busca de equalizar a redistribuição de recursos nos estados, destinando mais recursos a quem tem maior número de matrículas no ensino básico, seja na rede estadual ou municipal (papel que já era feito de forma mais tímida pelo FUNDEF). Pode-se afirmar que, com o novo Fundo, os governos que contribuem proporcionalmente menos, por conta da sua fraca arrecadação, e que têm proporcionalmente um número maior de matrículas, terão ganhos significativos, assim também como ganham os governos que recebem a complementação. Já os governos que não possuem um número significativo de matrículas e que contam com uma arrecadação maior certamente terão perdas, sobretudo se não contarem com a complementação da União.

Como fez o FUNDEF, o FUNDEB, de forma um pouco mais abrangente, busca atenuar as desigualdades refletidas no volume de arrecadação em cada estado. Em nível nacional, embora a complementação da União tenha significado um aporte de recursos maior do que havia antes, o enfrentamento da desigualdade de arrecadação e do investimento em educação é bem mais tímido. Em 2007 (primeiro ano de vigência do FUNDEB), o valor mínimo definido nacionalmente (R\$ 946,29) para as séries iniciais do ensino fundamental urbano correspondia a 70% ou menos que o valor definido em dez estados (Acre, Amapá, Espírito Santo, Mato Grosso do Sul, Rondônia, Roraima, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, São Paulo e Tocantins) e no Distrito Federal. Em 2008, o valor mínimo definido nacionalmente (R\$ 1.132,34) correspondeu a 70% ou menos que o valor definido por oito estados (Acre, Amapá, Espírito Santo, Mato Grosso do Sul, Rio Grande do Sul, Roraima, São Paulo e Tocantins) e pelo Distrito Federal.

Percebe-se, com isso, evidências de uma recuperação da capacidade financeira dos municípios e dos estados mais pobres no que se refere ao desenvolvimento de políticas educacionais. Concretamente, isso representa o fracasso da “convicção” presente nos anos 1990 sobre a “suficiência” dos recursos e da mobilização local para enfrentar os problemas da educação. Como se vê, a

própria substituição do FUNDEF pelo FUNDEB, com maior abrangência e com uma nova redistribuição de recursos, prova o fracasso dessa perspectiva, ainda que, permanecendo a municipalização do ensino e dos recursos para a educação, essa lógica não esteja superada.

O que se vê, no entanto, não significa uma verdadeira priorização da educação ou uma significativa ampliação dos recursos, que se possa observar em alguns percentuais do PIB. A movimentação no campo do financiamento da educação, nos últimos anos, com alguma redução dos gastos feitos diretamente pelo MEC em relação ao PIB, com aumento do volume de repasses para os municípios que elevaram ao aumento de despesas com pessoal e encargos, bem como com a ampliação do envolvimento dos municípios com programas do governo federal e com o remanejamento de recursos feito pelo FUNDEB, indicam uma maior acomodação dos interesses locais.

Assim, não só o aumento do volume de recursos a disposição dos municípios mais pobres, mas sobretudo a forma de envolvimento destes, pelo tipo de gastos que realizam e pela relação que estabelecem com o governo federal, mostram que o “cálculo” da “suficiência” dos recursos locais para resolver os assuntos da educação, vêm sendo substituído por uma política de maior “solidariedade” entre as diversas regiões do país e por uma ampliação dos tentáculos da máquina burocrática local, via incorporação de um número maior de funcionários (ainda que de forma precária), sem que isso signifique qualquer aumento de autonomia.

Como se sabe, a responsabilização municipal, via processo de descentralização, com fortes restrições financeiras, para as políticas sociais dos anos 1990, levou a uma “proletarização” dos dirigentes locais que se refletiu não só nos indícios de pouca “coesão social” identificado pela Comissão Econômica para América Latina (CEPAL)¹¹², como na própria mobilização de prefeitos (através da

¹¹² Como dado objetivo, a Comissão Econômica Para América Latina (CEPAL) destaca, entre outras coisas, que os índices de pobreza absoluta entre 1980 e 2002, na América Latina, aumentaram, indo de 40,5% em 1980 para 44,0% em 2002. Observa também que, durante esse mesmo período, o PIB da América Latina vem continuamente se distanciando do PIB dos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Como dado subjetivo, a CEPAL destaca, entre outros indicativos, a satisfação com a democracia dos países latino-americanos, observando que, na grande maioria desses países, mais da metade da população se

Confederação Nacional dos Municípios – CNM), como mostrou-se anteriormente, e de dirigentes municipais de educação (através da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Ensino – UNDIME).

A contribuição da educação para a chamada “coesão social” vem sendo defendida pela CEPAL desde os anos 1990. Neste sentido, mesmo não sendo um objetivo aprofundar essa questão no momento, cabe destacar que, em linhas gerais, historicamente, a CEPAL havia assumido uma perspectiva diferente do modelo liberalizante que exclui a presença estatal na economia. Suas proposições defenderam um curso no sentido de propor modificações estruturais, internas e externas, que se contraponham aos fatores que impedem o desenvolvimento econômico. Por isso, propunha a implantação de um Estado planejador. Como resumem Mathias e Salama (1983, p. 141), trata-se de um,

[...] Estado-planificador moderno, situado acima do campo das contradições sociais (que, de resto, supõe-se que deverão desaparecer naturalmente no curso do desenvolvimento) e adaptado à implementação de um programa de desenvolvimento que responde eficazmente às exigências globais do processo de acumulação.

No entanto, é preciso considerar que importantes recomendações da CEPAL durante os anos 1990 se coadunaram ao pensamento hegemônico neoliberal, tomando o Estado como um mero “instrumento legitimador de práticas e políticas elaboradas fora dele” (OLIVEIRA, 2001, p. 88). Da mesma forma, é preciso considerar as mudanças no pensamento cepalino ao longo do tempo. Ricardo Bielschowski (2000), por exemplo, analisa os cinquenta anos de pensamento na CEPAL, destacando cinco “idéias força” que se desenvolvem dos anos 1950 aos anos 1990. Conforme sua análise, os anos 1950 foram marcados pela industrialização; os anos 1960, pela eliminação dos obstáculos à industrialização; os anos 1970, pela reorientação no estilo de desenvolvimento; os anos 1980, pela superação do endividamento externo via ajuste com crescimento; e os anos 1990, pela “transformação produtiva com equidade”.

Assim, se nos anos 1980 a CEPAL defendia uma integração regional como forma de sua inserção na economia global de forma mais segura, delegando ao Estado papel estratégico na realização desse processo, nos anos 1990 passa a

declara insatisfeita com a democracia de seus países. No Brasil, os que se declaram satisfeitos são apenas 39% da população de 15 anos ou mais.

defender um “regionalismo aberto”, tanto no que se refere à inserção da América Latina na economia mundial quanto em relação ao papel do Estado. A abertura e a liberalização da economia passaram a fazer parte das orientações, no sentido de integrar as economias latino-americanas às exigências de fora. Ou seja, nos anos 1990, as idéias liberais que vinham se tornando hegemônicas acabaram sendo assumidas pela CEPAL: pela defesa da exposição cada vez maior das economias regionais à competição externa; pela busca de garantias e liberdades aos agentes econômicos, evitando as incertezas; e pela defesa de uma ação estatal focalizada na correção dos desequilíbrios macroeconômicos e nos problemas imediatos relativos à transformação produtiva¹¹³.

Constatada a inflexão do pensamento cepalino rumo ao ajuste estrutural dos anos 1990, é preciso lembrar que houve uma nova correção de rumos nos primeiros anos do século XXI. Isso fica claro na abertura do XXXI período de sessões da CEPAL, em 24/03/2006, em Montevideu – Uruguai. Nessa ocasião, indicava-se claramente que “Os países latino-americanos e caribenhos devem revalorizar o papel do Estado para acabar com a desigualdade, diante do fracasso das reformas dos anos 90” (PIERRI, 2006. Disponível em: <http://www.mwgloba.org/ipsbrasil.net/nota.php?idnews=1600> > acesso em 10 de outubro de 2008).

Atualmente, visando aumentar a “coesão social”¹¹⁴, a CEPAL recomenda que se tomem medidas no campo da educação que promovam a equidade em matéria de oportunidade e qualidade. Isso contribui, segundo essa comissão, para levar a sociedade a perceber a existência de uma ordem social justa e meritocrática, aumentando o sentimento de pertença das pessoas. Recomenda também que se reduza a distância entre educação e trabalho, o que levaria a diminuir as frustrações dos educandos ao enfrentarem o mercado de trabalho. E sugere ainda que se tomem medidas no sentido de tornar as instituições escolares e o sistema educativo como um todo mais receptivos às diversidades culturais, buscando reverter as discriminações e evitar o descontentamento de grupos secularmente excluídos. Sobre esse último ponto, conclui: “[...] se um dos propósitos da educação é fomentar

¹¹³ Ver: CEPAL (2006) Panorama de la inserción Internacional de America Latina y el Caribe. Santiago de Chile: Nações Unidas LC/G1941.

¹¹⁴ Ver CEPAL (2007) **Coesão social: inclusão e sentido de pertencer na América Latina e no Caribe**. CL/G. 2334/VER. 1, Nações Unidas, Santiago do Chile: Maio de 2007.

maior coesão social, cabe-lhe incorporar um paradigma multicultural que harmonize a maior igualdade de oportunidades com o maior reconhecimento da diversidade” (CEPAL, 2007, p. 73).

O conceito de coesão social adotado pela CEPAL inclui tanto a idéia de um sistema que se opõe à perda de legitimidade e governabilidade dos Estados nacionais quanto a afirmação de uma realidade que pressupõe a existência de equidade, inclusão e bem-estar social. Assim, “A coesão social refere-se, pois, tanto à eficácia dos mecanismos instituídos de inclusão social como aos comportamentos e apreciações de parte dos sujeitos que conformam a sociedade” (Idem, p. 24).

Os “mecanismos instituídos” incluem tanto o emprego, os sistemas de ensino e a titularidade de direitos quanto as políticas que garantem igualdade de oportunidades, bem-estar e proteção social. Os “comportamentos e a apreciação” por parte dos sujeitos dizem respeito ao aspecto subjetivo de quem está submetido a determinada realidade. Nesse caso, são considerados elementos como: confiança nas instituições; sentimento de pertença a uma determinada coletividade; aceitação das normas de convivência; e disposição para contribuir em espaços deliberativos referentes a projetos coletivos. “Nesse sentido, a coesão social é definida como a dialética entre mecanismos instituídos de inclusão e exclusão social e as respostas, percepções e disposições dos cidadãos diante do modo como tais mecanismos funcionam” (Idem, p. 24).

Esse conceito de coesão social, segundo o documento da CEPAL, além de evitar um viés funcionalista (que procura tomar o sujeito apenas pela sua adaptação ao sistema), compreende-o como fim e como meio. Como fim, é objetivo das políticas públicas levar os sujeitos a se sentirem partes de uma sociedade que devem defender; como meio, pressupõe que a alta coesão social permite um melhor desenvolvimento econômico, já que atrai investimentos, dada a existência de um “ambiente de confiança e de regras claras” (OCAMPO, 2004 apud CEPAL, 2007, p. 25).

No lugar de uma igualdade social, a CEPAL propõe equidade. Diferentemente do primeiro termo, o segundo não pressupõe uma incompatibilidade direta com o liberalismo econômico. Equidade social não propõe a eliminação das condições econômicas e institucionais que levam à desigualdade social e à

concentração de renda. Por isso, conforme afirma Silva (2006), nos anos 1990, o discurso da equidade foi utilizado para manter a desigualdade social dentro de “limites aceitáveis”, de forma que o processo de acumulação do capital não fosse comprometido.

No campo da educação, conforme propõe o documento da CEPAL (2007), equidade significa a manutenção de sistemas de ensino que combinem a oferta de serviços educacionais tanto públicos quanto privados, pressupondo que a utilização de mecanismos de mercado pudesse melhorar a qualidade da oferta. Mas significa também cuidar para que essa combinação não redunde em maior segmentação da qualidade, fomentando a consolidação de sistemas educacionais duais, com escolas públicas de baixa qualidade para os mais pobres e escolas de padrões elevados para quem pode pagar.

Da mesma forma, o documento considera a descentralização dos sistemas educacionais como uma forma útil de ampliação da capacidade de escolas e municípios de adequar a oferta dos serviços à demanda local. No entanto, alerta o documento: “Para que a descentralização também seja proativa em termos distributivos, deverá prever a transferência de recursos técnicos e financeiros às entidades descentralizadas em zonas de menores recursos, que permita a focalização de esforços com critérios de equidade” (CEPAL, 2007, p. 71).

Em linhas gerais, esse discurso não é diferente do que foi proposto pela mesma instituição em 1995. Naquela época, já se tomava a equidade como “[...] igualdade de oportunidade, compensação das diferenças, desenvolvimento equilibrado e coeso do corpo social em seu conjunto” (SILVA, 2006, p. 95). No entanto, como observa o autor, no que diz respeito ao financiamento da educação, a equidade “[...] deve seguir os preceitos neoliberais para que não se exija dos que têm mais que financiem o estudo de quem têm menos” (Idem, p. 94). Ou seja, junto ao processo de “compensação social”, a defesa cepalina da equidade, à época, incorporava uma preocupação clara de não sobrecarregar os mais ricos, restando aos pobres arcarem com o financiamento de seus estudos e cabendo ao Estado garantir que isso acontecesse ao longo do tempo (CEPAL – UNESCO, 1995).

Durante os anos 1990, mais do que uma defesa da ação estatal no campo da educação para garantir a igualdade de oportunidade – respondendo a

desafios como: assegurar o acesso universal das crianças de três a seis anos de idade à educação pré-escolar; promover o acesso dos adolescentes à educação secundária, de modo a garantir um patamar de 12 anos de escolaridade, como é colocado pela CEPAL 2007 – a discussão central, fortemente influenciada pelo discurso neoliberal, era o desafio de administrar “equilibradamente” os recursos já existentes. Qualquer aumento de recursos não era aceitável, já que implicaria aumento de impostos ou diminuição da economia feita pelo Estado para pagar suas dívidas.

Assim, se nos anos 1990 as orientações da CEPAL não foram capazes de desenvolver uma crítica às reformas que restringiam as ações estatais na área social, mas, pelo contrário, reforçavam o discurso da suficiência dos recursos já existentes, nos primeiros anos do século XXI desenvolvem um pensamento que prioriza a recomposição da “coesão social”, admitindo uma presença mais efetiva das instituições estatais.

Coincidência ou não, a partir dos primeiros anos do século XXI, a área da educação sofre alterações em sua política de financiamento, denotando uma superação em relação à perspectiva de “suficiência” dos recursos locais. A recuperação da capacidade de intervenção estatal pode ser sentida tanto na ampliação do volume de recursos em comparação à situação anterior quanto na redefinição de regras e prioridades para o investimento.

O financiamento da educação no Brasil, nas últimas décadas, então, vai da adoção de uma tendência clara de restrição dos gastos estatais, refletindo os interesses mais imediatos do mercado (privatização, desregulamentação, descentralização), com um discurso claro em favor da suficiência dos recursos locais, a uma perspectiva que incorpora como preocupação importante a busca da “coesão social” via ampliação da capacidade interventiva dos governos locais, com maior disponibilização de recursos técnicos e financeiros. Tal modificação na organização da política de financiamento da educação não representa grandes transformações para o desenvolvimento da educação básica no país, mas pode ser tomada como um deslocamento que vem sendo realizado, dado o próprio fracasso da política anterior. Uma intervenção que se faz sem grandes rupturas, com

diferentes intensidades e novos focos de investimento, mas, sobretudo, com a incorporação de vários pressupostos presentes no momento anterior.

Assim, o principal cálculo (no sentido de manipular sua probabilidade) que se faz atualmente do financiamento da educação está relacionado à tentativa de recuperação da capacidade de ação estatal, numa política que teve início a partir do século XXI. Acima de tudo, essa política deve ser considerada como uma tentativa de evitar os pontos de estrangulamento da política anterior, e não de superá-la. Nesse sentido, o deslocamento observado na política de financiamento da educação não é uma simples repetição do que foi praticado nos anos 1990, assim como também não é a constituição de uma realidade totalmente distinta.

Não há, atualmente, uma política de financiamento da educação capaz de enfrentar e resolver os problemas da área. No entanto, como setor chave para recuperação das mazelas sociais criadas pela política neoliberal, rearranjos contábeis e redistribuição de recursos vêm possibilitando um aumento do aporte financeiro nos estados e municípios com maior número de matrículas e menor poder de arrecadação.

Em síntese, demonstrou-se, neste capítulo, a singularidade da burocracia como aparelho de Estado, evidenciando não apenas que ela se envolve continuamente em processos contraditórios, mas também que os acontecimentos dos últimos tempos levaram a uma agudização de suas contradições. Pois, seja na tentativa de reverter a crise do “pacto federativo”, seja nas ações alternativas à privatização e à descentralização ou ainda nas iniciativas conseqüentes da inviabilidade da política anterior de financiamento da educação, a burocracia é chamada a dar respostas complexas para as quais, via de regra, sempre ou quase sempre não está preparada.

Capítulo 6

A PERSONIFICAÇÃO DA BUROCRACIA EDUCACIONAL NO MUNICÍPIO

Aqui, podemos novamente observar que a controvertida questão dos 'privilégios burocráticos' não é simplesmente um problema do pessoal envolvido, mas, acima de tudo, uma conservação pelo Estado de funções *objetivamente 'privilegiadas'* – isto é, estrategicamente vitais – no metabolismo social geral (MÉSZÁROS, 2004, p. 355).

No capítulo anterior, verificando o aparelho burocrático local na sua relação com as determinações nacionais e com as políticas de educação, constatou-se que o modelo neoliberal não se aprofundou de forma linear e duradoura para a construção de um aparelho burocrático estatal totalmente identificado com seus pressupostos. As políticas educacionais implementadas a partir dos anos 1990, sob a influência de diretrizes como descentralização, responsabilização, privatização e flexibilização, passaram a percorrer atualmente um caminho que demonstra não só a inviabilidade de tais diretrizes, como também as incoerências na sua previsibilidade. As orientações que buscavam instituir um novo aparelho burocrático local, propondo, inclusive, uma dissolução (parcial ou total) de suas estruturas, não lograram o êxito esperado. E ainda, não apresentando um cálculo seguro dos eventos, no sentido da própria legitimação do sistema, ampliaram as dificuldades para a definição das formas e funções desses aparelhos burocráticos.

O presente capítulo, referindo-se ainda aos aspectos singulares da organização burocrática no Estado capitalista, faz um recorte mais para o campo da subjetividade da burocracia local, propondo algumas questões sobre a personificação dos órgãos gestores da educação municipal: a) quem personifica os órgãos gestores da educação no Brasil a partir do início do século XXI?; b) que grau de identificação esse perfil burocrático apresenta com os desígnios do gerenciamento “administrativo moderno” indicado pelo modelo neoliberal? E, mais especificamente, c) como orientações que buscam definir a subjetividade das relações de trabalho atualmente, tais como “participação” e “competência”, estão

possibilitando nomear ou classificar a burocracia educacional dos municípios no interior do estado do Tocantins?

Como analisamos anteriormente, a administração pública estatal, nas suas diversas áreas de atuação, tem sido conduzida a adotar métodos e técnicas da administração empresarial, buscando, sobretudo, reduzir gastos com a folha de pessoal e garantir a manutenção das relações de poder em bases “mais harmônicas”, no âmbito da re-divisão de classes operada pelo Estado.

A burocratização no campo estatal – faz-se necessário lembrar – a exemplo do que acontece nas relações de trabalho nas empresas privadas, tem como finalidade principal a organização de estruturas que permitam a manutenção das relações de poder e de dominação. Nesse sentido, à medida que a realidade impõe novas formas de socialização e novas perspectivas de relações com a natureza e entre as pessoas, as estruturas de poder são impelidas a modificações. Por isso, em estreita relação com a reestruturação produtiva e com os processos de globalização (como já analisamos anteriormente), surgem novas orientações para que as pessoas se posicionem diante da vida e do trabalho, bem como surgem novas institucionalidades. Estas, então, apresentam-se com novas estruturas de dominação, na pretensão de superar os “velhos paradigmas” que tiveram sua crise claramente anunciada.

Dessa forma, a exemplo da iniciativa privada, o setor público-estatal foi motivado a adotar não só novas formas institucionais (que implicaram mutações no aparelho burocrático-administrativo), como também foi impulsionando a adotar um conjunto de novas posturas, visando ao controle subjetivo das suas estruturas de poder.

Diante do que se chamou de crise do Estado burocrático industrial ou da burocracia desenvolvimentista (PEREIRA, 2001), as estruturas administrativas e o tipo de burocrata existente nas instituições estatais foram duramente criticados. Uma nova personificação deveria ser assumida pelo burocrata. O funcionário público deveria mover-se também (como o da iniciativa privada) por recompensas econômicas e simbólicas (medalhas, diplomas, etc.), devendo participar das decisões sobre o processo produtivo e sobre o aumento da produtividade. Deveria, também, tornar-se competitivo, tanto em relação a outras repartições, instituições e

unidades administrativas, quanto no interior de seu próprio local de trabalho, em relação aos colegas.

Diante do aumento dos fluxos de informação e da intelectualização das tarefas, o “novo burocrata” deve ser capaz de mudanças e renovações constantes. A flexibilidade e a capacidade de inovação devem ser controladas pela adesão e interiorização das regras e o papel autoritário da hierarquia deve ser “eliminado”: o chefe interpreta as regras e as transmite aos seus subordinados, conseguindo, dessa forma, antecipar-se e evitar os conflitos. Mesmo que os objetivos financeiros continuem sendo prioritários, não devem ser declarados: “A pessoa deve vir em primeiro lugar”. Deve-se reduzir o número de *experts* e instaurar uma política de individualização, evitando reivindicações coletivas.

O “novo burocrata”, sobretudo aquele que exerce atividade de comando, deve valorizar o consenso, evitando sempre os comandos por imposição. Deve também, devido às incertezas, substituir a programação e o planejamento de longo prazo pelas estratégias, focadas em problemas específicos e objetivos de curto prazo. Deve ainda dar grande importância à formação e, a exemplo dos militares, descobrir competências, ser guerreiro, dar a vida, ser um vencedor e ter gosto pela batalha e pelo risco. O burocrata que faz parte do grupo no comando, como na iniciativa privada, vai ser chamado agora de gerente¹¹⁵ – e um gerente, na perspectiva administrativa “pós-moderna”, “pós-fordista” ou “pós-industrial”, deve assumir uma série de novas características, como já se destacou no capítulo 3.

No entanto, é preciso considerar, assim com já destacamos anteriormente, que as transformações econômicas e sociais que vêm ocorrendo no Brasil não são uma transposição pura e simples do que ocorre nos países do capitalismo central. Igualmente, as transformações adotadas pelo mercado de trabalho, no âmbito da iniciativa privada, não se aplicam de forma direta às estruturas burocráticas do aparelho administrativo do Estado e a seus aspectos subjetivos. Se isso é verdade para o núcleo central da burocracia estatal, devido à variáveis políticas, econômicas e culturais, também deve ser considerado em relação às ações estatais no campo da Educação.

¹¹⁵ Algumas reformas administrativas de unidades estatais brasileiras, durante os anos 1990, chegaram a mudar a denominação de suas secretarias e subsecretarias para gerências e subgerências, assim como seus titulares passaram a ser também denominados de gerentes. Esse foi o caso do Estado do Maranhão durante o governo de Roseana Sarney. Ver: Silva (2003).

Além disso, a ação estatal no campo da Educação apresenta especificidade, por conta de sua forte relação com o mercado de trabalho e por sua ampla capacidade ideológica (ver teoria do capital humano em Frigotto, 2001). Sendo uma das áreas de ação estatal mais externa sofre mais diretamente as pressões para incorporar os princípios e as técnicas do mercado à sua organização administrativa.

Nesse sentido, no presente capítulo, que visa captar as personificações burocráticas presentes na implementação das políticas de educação desenvolvidas pelos governos locais, tomam-se, inicialmente, alguns dados da pesquisa do IBGE sobre os municípios brasileiros, buscando identificar um perfil mais geral dos titulares dos seus órgãos gestores da educação. Em seguida, analisam-se dados relativos à percepção dos próprios secretários municipais de Educação: sobre desafios por eles enfrentados e conhecimentos mais exigidos; sobre a participação (gestão democrática) como garantia de resultados no sistema de ensino e na escola (considerando o sentido da “democratização da gestão escolar” e a “gestão democrática” como uma promessa para resolver os problemas da escola); e sobre o educador / gestor “competente” e sua responsabilização pelo ensino.

Para a análise da percepção dos secretários de Educação em relação aos aspectos acima citados, toma-se como campo empírico um levantamento de dados junto aos secretários municipais de Educação do norte do estado do Tocantins, na região denominada Bico do Papagaio¹¹⁶.

Faz-se necessário esclarecer, em breves considerações, que a definição por esse recorte empírico (municípios do norte do estado do Tocantins) deve-se, em primeiro lugar, à maior possibilidade de acesso do pesquisador, tendo em vista residir na região e encontrar-se ali (região norte) a maior concentração de municípios do estado. Em segundo lugar, o local de levantamento dos dados envolve municípios com população inferior a 30 mil habitantes, permitindo algum grau de generalização para esse tipo de unidades administrativas. E, em terceiro lugar, a região norte do estado do Tocantins, mesmo pertencendo oficialmente à região Norte do país, localiza-se numa área de confluência entre as regiões Norte e Nordeste. Em termos políticos, econômicos e sociais, o Bico do Papagaio absorve

¹¹⁶ Essa região ganha o nome de Bico do Papagaio, pelo seu desenho geográfico delimitado pelos rios Araguaia e Tocantins

características das duas regiões e até mesmo da região Centro-Oeste, por ter pertencido ao estado de Goiás antes da emancipação do estado do Tocantins. Mesmo sem a pretensão de generalizar as conclusões da pesquisa para todo o país, consideramos que esses fatores podem favorecer a captura de elementos da realidade que se aplicam a uma grande parte do território brasileiro.

De um conjunto de 23 municípios pertencentes a essa região (Bico do Papagaio), definiu-se pela visita a 11, considerando os seguintes fatores: maior possibilidade de acesso do pesquisador, dada a dificuldade de transportes na região; o tamanho da população, de forma a abranger os maiores municípios da região (Araguatins, 25,9 mil habitantes e Tocantinópolis, 21,3 mil), os médios (Arixá do Tocantins, 8,9 mil; Palmeiras do Tocantins, 4,5 mil; e Nazaré, 4,5 mil) e os pequenos (Cachoeirinha, 2,1 mil e Santa Terezinha, 2,2 mil); e a disponibilidade do secretário de Educação para conceder a entrevista, verificada no contato telefônico que precedeu a visita.

6.1 Tendências no perfil dos dirigentes municipais de educação

Na análise da burocracia local que se incumbe da implementação das políticas educacionais, a partir do início do século XXI, dados gerais como origem (do próprio quadro ou não), formação e experiência anterior na educação, relacionados às regiões do país e ao tamanho da população, permitem uma primeira verificação do avanço das novas teorias administrativas na redefinição dos dirigentes municipais de ensino.

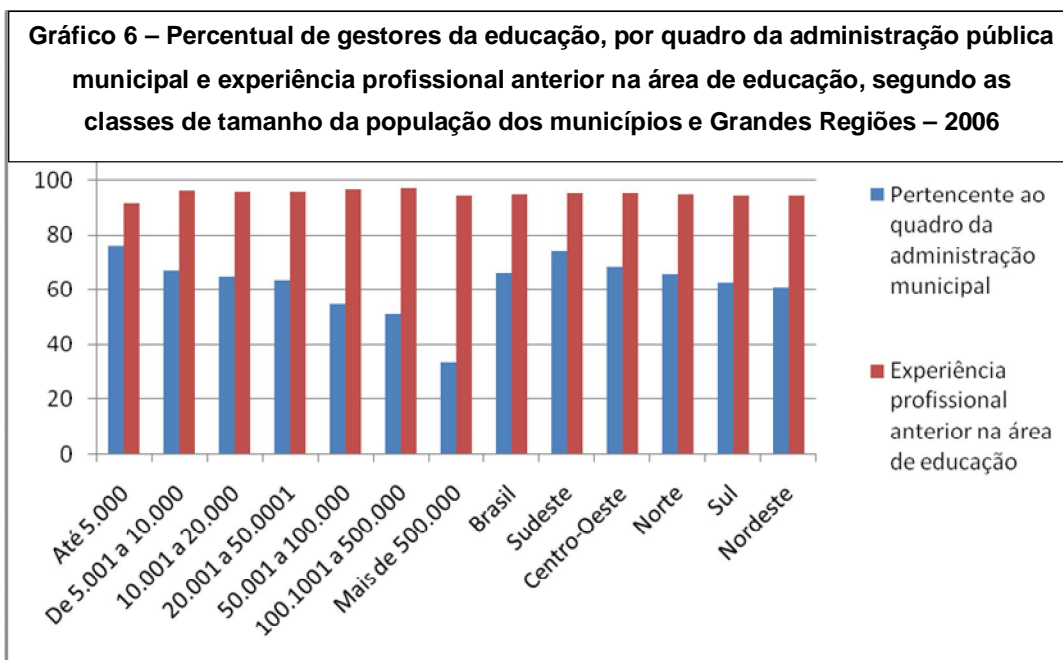
No levantamento do Perfil dos Municípios Brasileiros, realizado pelo IBGE (2006), constata-se que a preferência por gestores municipais de educação provenientes do próprio quadro administrativo, quando comparado entre as regiões, não apresenta uma grande variedade. No entanto, quando verificado em relação ao tamanho da população do município, a diferença é bem significativa (ver gráfico 6).

Na região Nordeste do país, 60,7% dos municípios escolheu gestores pertencentes ao seu próprio quadro administrativo; na região Sul, 62,5%; na região Norte, 65,7%; e na região Centro-Oeste, 66,0%. Na região Sudeste, esse percentual sobe um pouco mais, chegando a 73,7%. De forma geral, esses dados mostram que, se por um lado há uma tendência de valorização dos próprios quadros

profissionais, com uma leve diferença positiva para a região Sudeste, por outro, mesmo supondo uma escassez de quadros preparados para funções mais complexas dentro do sistema de educação, não há uma preferência generalizada por profissionais de fora. Teoricamente, uma tendência à “inovação”, que pudesse implantar novos sistemas administrativos, optaria pela importação de quadros profissionais sem os “vícios” duramente criticados na administração pública existente. Sob esse ponto de vista, podemos observar também uma tendência mais conservadora na região Sudeste e menos na região Norte.

No que se refere ao tamanho da população do município, a pesquisa do IBGE mostra que, entre os municípios com população de 50 mil habitantes ou menos, mais de 60% dos gestores da educação pertencem ao quadro administrativo municipal. Esse percentual é ainda maior se considerarmos municípios com população até 5 mil habitantes, caso em que chegam a 76% os municípios que optaram por gestores da educação pertencentes ao próprio quadro. No entanto, na medida em que se observam os municípios com maior número de habitantes, reduz-se a opção por gestores do próprio quadro administrativo. No caso dos municípios com população entre 100 e 500 mil habitantes, esse percentual cai para 51,1% e entre os municípios com mais de 500 mil habitantes cai para 33,3%.

Além dos fatores que consideramos acima (valorização dos quadros locais e tendência de administrações mais conservadoras), pode-se inferir ainda, que a predominância de gestores da educação pertencentes aos próprios quadros, em municípios de menor porte revela, primeiramente, uma importante relação com a capacidade financeira para contratar profissionais que não sejam do próprio quadro. Tem igualmente uma forte relação com os acordos políticos locais, revelando a importância dos setores (organizados ou não) compostos por funcionários da educação nos municípios de menor densidade demográfica.



Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisa, Coordenação de população e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2006.

Em relação à experiência profissional dos gestores na área de Educação, há praticamente uma predominância absoluta de municípios que declaram que seus gestores educacionais possuem experiência anterior em educação, independentemente de variáveis como tamanho da população e grandes regiões. Nesse caso, cabe destacar, primeiramente, que a definição de experiência em educação é muito abrangente, e a não especificação do tipo de experiência permite um leque muito grande de possibilidades. Observa-se também que há uma tendência maior para que os municípios declarem que seus gestores educacionais possuem experiência na área, pois essa tende a ser uma informação que denota certo grau de prioridade e responsabilidade com a educação, mesmo que, como veremos adiante (na verificação *in locu*) grande parte dos próprios gestores considere que o fator que mais pesou na sua escolha tenha sido a confiança política do prefeito, e não o conhecimento na área de educação.

Ainda em relação ao perfil dos gestores da educação nos municípios, a pesquisa do IBGE (2006) confirma uma forte predominância feminina nesses cargos, assim como uma maioria absoluta que possui formação de nível superior e/ou pós-graduação. Em todo o Brasil, 72,6% das secretarias de Educação são comandadas

por mulheres e 27,3% por homens; desse total, 84,6% possuem ensino superior ou mais (pós-graduação).

A predominância feminina nos cargos de direção das secretarias de Educação não contrasta com os dados sobre o Perfil dos Professores Brasileiros (UNESCO, 2004). Segundo a referida pesquisa, dentre os professores brasileiros, 81,3% são mulheres e 18,6% são homens, destacando ainda que a maioria das professoras se encontra no ensino fundamental. Se, por um lado, o predomínio feminino na gestão dos sistemas municipais de ensino representa uma valorização do esforço das mulheres em avançar na escolaridade, apresentando-se em melhores condições para assumir as responsabilidades crescentes dos municípios para com a educação, dentro de uma função que tem exigido cada vez mais domínios técnicos específicos para lidar com os problemas da área, por outro, esse dado também tem a ver com a feminização do magistério, denunciada por muitos autores como Freire (1993), Louro (1997), André (2002), entre outros.

A feminização do magistério estaria ligada não só à histórica relação entre a escola e a maternidade (a escola como continuidade do lar), como também à desvalorização do magistério, que leva os homens a procurarem profissões com melhores salários e que não exijam um período de preparação tão longa, já que são motivados (obrigados) a entrar no mercado de trabalho mais cedo.

Sendo assim, conforme observa Carvalho (1996), a predominância de mulheres no magistério não é só uma questão numérica, mas revela uma personificação do grupo de profissionais da escola, caracterizando as formas de ensino e as relações estabelecidas entre os diversos atores que dão materialidade à escola. Para essa autora, “[...] as marcas estão relacionadas ao predomínio da emoção e da afetividade na visão do mundo e do trabalho docente, como também a uma postura defensiva e conservadora frente ao novo” (CARVALHO, 1996, apud UNESCO, 2004, p. 46).

Para além dessas constatações, e também relacionadas a elas, a personificação da burocracia ligada aos sistemas de educação se faz por uma série de determinações internas e externas, presentes graças às formas assumidas pelo Estado capitalista em suas diversas fases de transformação e às suas especificidades. Em síntese, além da “[...] transformação do Estado segundo os

estágios e fases do capitalismo, e as formas diferenciais de Estado e de regime” (POULANTZAS, 1985, p. 183-4), a caracterização do burocrata que personifica os órgãos executores da política municipal de ensino tem sua razão nas formas próprias como a área de educação (sistemas públicos de ensino municipal) faz a divisão social do trabalho no seio do aparelho de Estado, assim como nos mecanismos ideológicos ali presentes.

Assim, se de um lado é colocada uma quantidade significativa de “novidades” que buscam “alinhar” os aparelhos e as posturas burocráticas aos pressupostos do mercado e às determinações políticas e ideológicas que interessam ao “bloco no poder” (POULANTZAS, 1985), por outro, as condições específicas das necessidades locais, das forças políticas e dos interesses particulares reinventam tais “novidades”, contornando não só a sua rigidez estrutural como, em alguns casos, a sua própria inviabilidade.

Foi isso que se pôde observar em visitas aos órgãos executores da Educação em alguns municípios do interior do Tocantins, através de conversas com coordenadores de ensino e professores, bem como por meio de entrevistas com os secretários(as) de educação.

A região norte do estado do Tocantins se caracteriza por ser a área do Estado com maior concentração de unidades municipais. A grande maioria desses municípios é de pequeno porte, com população entre 2.000 e 25.000 habitantes. Essa região também é conhecida nacionalmente por ter sido palco de inúmeros conflitos agrários nos anos 1980 e 1990, bem como por abrigar importantes grupos organizados de quebradeiras de coco babaçu e de ter sido uma base importante da Guerrilha do Araguaia, nos anos 1960 e 1970.

Nessa região, como em todo o estado do Tocantins, o atendimento do ensino fundamental não foi inteiramente municipalizado. A maioria dos alunos de 1ª a 8ª séries ainda estuda em escolas da rede estadual. Cabe aos municípios o atendimento de toda a demanda por educação infantil e parte do ensino fundamental – em alguns casos, preferencialmente nas áreas rurais e no primeiro seguimento do ensino fundamental (1ª a 4ª séries)¹¹⁷.

¹¹⁷ A denominação “série” vem sendo substituída pela denominação “anos”, nas redes de ensino que passaram a adotar o ensino fundamental de nove anos. Nesse caso, o primeiro seguimento passa a ter cinco anos, incluindo as crianças com seis anos de idade, que passam a ser alfabetizadas

No censo escolar de 2007, verificam-se (considerando todo o estado do Tocantins) que a rede estadual de ensino apresentava 139.061 matrículas no ensino fundamental, enquanto as redes municipais apresentavam 130.776. Quando tomado de forma separada (primeiro e segundo seguimento do ensino fundamental), verifica-se que, em 2007, os municípios apresentaram 90.986 matrículas no primeiro seguimento do ensino fundamental e 29.790 matrículas no segundo seguimento (5ª a 8ª séries). Já a rede estadual apresentou, no mesmo ano, 82.640 matrículas no segundo seguimento e 56.421 matrículas no primeiro seguimento do ensino fundamental. O atendimento do ensino médio é exclusivo da rede estadual, assim como o atendimento da educação infantil (creche e pré-escola) é exclusivo dos municípios.

Os números mostram tanto uma presença significativa do estado do Tocantins no atendimento do ensino fundamental quanto uma presença fraca dos municípios no atendimento do segundo seguimento do ensino fundamental. Em alguns casos, como nos municípios de Palmeiras do Tocantins, Luzinópolis e São Bento do Tocantins, a rede municipal se restringe ao atendimento de parte do primeiro seguimento do ensino fundamental e à educação infantil. Dessa forma, embora todos os municípios visitados tenham uma secretaria de Educação e um secretário(a) nomeado(a) para o cargo, as redes de ensino municipais não comportam grandes estruturas. Na maioria dos casos, o órgão executor da Educação funciona nas mesmas dependências da prefeitura municipal: entre os 11 municípios visitados, apenas quatro mantêm a sede da Secretaria fora do prédio da prefeitura.

É notória também a variação em relação ao grau de autonomia financeira assumido por esses órgãos executores. De todos os municípios pesquisados, apenas um (Aguiarnópolis) informou ter o controle total sobre os recursos destinados à educação no município. Em outros, como foi o caso de Nazaré do Tocantins, dada a rotatividade do gestor e a reduzida abrangência da rede municipal de ensino¹¹⁸, o grau de autonomia e conhecimento sobre os recursos da educação, bem como

no ensino fundamental. No estado do Tocantins, esse processo já vem ocorrendo, sobretudo nas escolas da rede estadual.

¹¹⁸ Nesse município, a secretária de Educação entrevistada estava no cargo havia apenas dois meses e a rede municipal de ensino atende apenas 350 alunos, sendo 138 da educação infantil e 162 do ensino fundamental.

sobre o acompanhamento e controle da execução das políticas de educação, é extremamente baixo. Informações básicas – como: quem são os conselheiros (do Conselho de Acompanhamento e Controle do FUNDEB), como foram escolhidos e como atuam; quais os recursos disponíveis para educação no município; qual o valor aluno / ano do FUNDEB; ou que destino tem sido dado a outros recursos, como o salário-educação – não são de domínio do(a) secretário(a) de educação nem de seus auxiliares mais próximos.

As diferenças entre esses dois municípios – Aguiarnópolis e Nazaré do Tocantins –, sobretudo no que se refere à autonomia financeira, reflete-se no salário dos professores e na organização da rede de ensino. Enquanto no primeiro o salário de um professor de 20 horas semanais é de R\$ 711,00, no segundo, pelas mesmas 20 horas semanais, o salário é de R\$ 430,00¹¹⁹. Enquanto em Aguiarnópolis o município atende a um total de 750 alunos, com um quadro docente de 45 professores(as), em Nazaré, os 350 alunos são atendidos por um quadro docente de 36 professores(as), ou seja, enquanto no primeiro a relação aluno / função docente é de 16,66, no segundo essa mesma relação é de 9,72.

Dessa forma, em grande parte, o aumento dos recursos para a Educação, como visto no capítulo anterior, não contribuiu para um aumento do salário dos professores e outros profissionais do magistério. Em alguns casos, ampliou-se o número de contratos, atendendo alguma demanda reprimida em anos anteriores, sobretudo no que se refere às escolas rurais, ou incrementou-se a folha de pagamento do magistério como uma forma de “resolver” o problema social da falta de emprego e renda para a maioria das famílias dessas pequenas cidades, ainda que os contratados não venham a atuar diretamente na Educação. Isso faz com que a relação aluno / função docente se torne extremamente baixa, como é o caso do município de Luzinópolis, que apresenta uma relação de 11,6, de Santa Terezinha do Tocantins em que a relação é de 10,7, e de Tocantinópolis, cuja relação é de 7,7, conforme informações obtidas junto às próprias secretarias de Educação.

O quadro de identificação dos entrevistados e seus respectivos municípios revela, ainda, que há uma rotatividade significativa para o cargo de

¹¹⁹ Valor do salário para professores de nível médio. Na grande maioria dos municípios, não há Plano de Cargos e Carreiras dos Profissionais da Educação nem progressão na carreira. Dessa forma, embora a maioria dos professores já possuísse formação de nível superior, continua ganhando como nível médio.

secretário de Educação dos municípios visitados. Apenas em quatro municípios o secretário está no cargo desde o início do atual mandato de prefeito ou mais. A permanência no cargo em mais de um mandato de prefeito só ocorreu no município de São Bento do Tocantins, onde o secretário ocupa a cadeira há seis anos.

Quadro 2 – Identificação dos entrevistados e seus respectivos municípios

Nome	Tempo no cargo	Município	Nº de alunos	Nº de professores
Maria da Conceição Carneiro de Sousa	4 anos	Tocantinópolis	1.400	180
Raimundo Sérgio da Costa	6 anos	São Bento do Tocantins	420	33
Maria Olindina Carneiro Borges	1 ano e 8 meses	Araguatins	5.000	380
Cícero Paulo da Costa	4 anos	Augustinópolis	1.480	110
Raimundo Gomes de Sousa	2 meses	Axixá do Tocantins	--	206
Maria Sônia Vieira da Silva	2 meses	Nazaré	350	36
Carlos Henrique Pereira Ribeiro	3 meses	Santa Terezinha	259	28
Eva Maria Leão de Sales	3 anos	Aguiarnópolis	750	45
Sônia Maria Torres Carneiro	4 anos	Cachoeirinha	353	23
Jennifer Lira de Sousa	5 meses	Palmeiras do Tocantins	683	35
Nelcivane Vieira da Silva	3 anos	Luzinópolis	291	25

Fonte: coleta de dados junto às Secretarias de Educação dos municípios entre os dias 10 de outubro e 10 de novembro de 2008.

As entrevistas com os secretários(as) de educação foram norteadas por três grupos de questões: o primeiro tratou do trabalho realizado pelo titular do órgão gestor da Educação nos municípios, a partir de sua própria avaliação; o segundo, sobre o ideal de gestão democrática; e o terceiro, sobre a perspectiva de individualização e responsabilização dos resultados, na perspectiva de um ideal de profissional “competente”.

O primeiro grupo de questões complementa a análise já desenvolvida acima sobre o perfil dos titulares dos órgãos gestores da educação nos municípios, considerando, além da sua própria avaliação sobre aquilo que conseguiu realizar de forma mais concreta, questões sobre o tipo de conhecimento mais exigido desse profissional atualmente. Traz, ainda, uma verificação sobre os fatores mais relevantes para a escolha de um(a) secretário(a) de educação municipal, na avaliação dos próprios entrevistados.

Segundo os entrevistados, a melhoria dos índices de desempenho escolar exigido pelo MEC é, de longe, o principal desafio enfrentado nos últimos anos. Essa opção é destacada como o primeiro ou o segundo desafio efetivamente enfrentado pela grande maioria dos entrevistados. Aparecem ainda entre os principais desafios enfrentados: a administração autônoma dos recursos da educação; a falta de compromisso dos professores e demais profissionais da educação; e a administração coletiva do sistema de ensino, aproximando-o da comunidade. O aumento da competitividade entre as escolas aparece como desafio enfrentado de forma secundária na declaração de apenas um entrevistado. A flexibilização das regras e procedimentos no sistema de ensino não foi colocada como desafio enfrentado por nenhum dos entrevistados.

Embora o principal desafio enfrentado nas secretarias de Educação esteja diretamente relacionado à melhoria dos resultados, segundo a avaliação empreendida pelo Ministério da Educação, os caminhos para essa realização não seguem, necessariamente, as diretrizes e os princípios defendidos pela ideologia oficial. Como se pode notar, não houve, por parte dos titulares das secretarias de Educação entrevistados, grandes preocupações em aumentar a competitividade entre as escolas ou flexibilizar regras e procedimentos no sistema de ensino.

De modo geral, os entrevistados se mostraram mais preocupados em coibir as falhas dos professores e funcionários e ter acesso direto aos recursos da educação do que desenvolver novas técnicas de gerenciamento. Embora apenas um dos entrevistados afirme ter total controle dos recursos da Educação, todos consideram que a autonomia em relação aos recursos seria um avanço significativo, ainda que tenha dificuldades de propor isso diretamente ao prefeito. Como afirmou Raimundo Sérgio da Costa, secretário de Educação de São Bento do Tocantins, “é

isso que eu e a maioria dos colegas de municípios pequenos como esse reivindica, não diretamente ao prefeito, para não entrar em choque”.(Entrevista realizada em 10 de novembro de 2008).

Quando perguntado aos entrevistados que tipo de conhecimento é mais exigido do(a) secretário(a) de Educação atualmente, para a maioria, os mais importantes são os conhecimentos sobre a comunidade em geral (contexto local); sobre educação de forma geral; e sobre gestão de pessoal e relações humanas e interpessoais. Os conhecimentos sobre contabilidade pública ganham destaque apenas para um dos entrevistados (apenas para a secretária do município em que os recursos da educação são administrados diretamente pelo órgão gestor). Os conhecimentos sobre a rede de ensino do próprio município e sobre as políticas de Educação no Brasil e no estado do Tocantins são lembrados de forma secundária por três entrevistados.

Aqui, é preciso advertir que o que afeta as pessoas são exatamente os elementos mais próximos delas. Por isso, somente a secretária que administra diretamente os recursos da Educação destacou o conhecimento sobre contabilidade pública como o mais necessário para a realização de sua função atualmente. Além disso, a manifestação dos entrevistados apresentando uma variação significativa de respostas para a pergunta (“que conhecimento é mais importante para exercer a função de secretário de Educação?”) revela dificuldades por parte dos próprios entrevistados de definir sua função e evidencia, sobretudo, a diversidade e a complexidade do que fazem hoje. Ou seja, há um misto de ação política, técnico-administrativa, financeira e educativa que pode ter centralidade num ou noutro aspecto em cada contexto.

Na realidade, com as inúmeras demandas e determinações externas sofridas pelo órgão gestor da Educação nos municípios, tenta-se negar não só a importância das políticas sociais locais como espaço essencialmente político, mas também a própria função política eleitoral assumida pela municipalidade. A tentativa de “isolamento” do campo da Educação do conjunto de responsabilidades políticas (eleitorais) que cabem ao município, na governabilidade do Estado capitalista, tende a criar uma realidade de aparente predomínio da técnica nos órgãos gestores da

Educação, assim como uma situação contraditória para a definição da postura dos seus titulares.

A análise dos(as) secretários(as) de educação sobre os fatores que tiveram maior peso na sua escolha para o cargo também revela essa contradição. A grande maioria dos entrevistados relata que o que pesou mais na sua nomeação para o cargo foi a confiança política do prefeito ou ser bem aceito pelos professores. Questões de ordem mais técnica – como conhecimento da área da educação, ser um bom administrador ou ser polivalente e capaz de enfrentar desafios – aparecem como opções secundárias, do mesmo modo como ter uma boa formação acadêmica também não foi considerado determinante.

Dessa forma, os vários programas do MEC, do Banco Mundial e da UNESCO, bem como o acompanhamento de organizações de apoio, como a UNDIME, impõem aos dirigentes municipais de Educação parâmetros de comportamento cada vez mais identificados com as exigências técnicas do cargo. Mas também, por outro lado, o cotidiano de suas ações e a carga objetiva e subjetiva de sua própria relação com os interesses políticos (eleitorais), que parecem definir, em última instância, sua permanência no cargo, lhes impõe uma postura difícil de administrar.

No caso, sobretudo, de municípios pequenos, com baixa arrecadação, em que os gestores não conseguem se cercar de colaboradores (assessores com melhor formação), é comum não só uma total falta de informação do próprio dirigente municipal em relação aos programas do MEC (inclusive sobre o financiamento), como também uma grande dependência da Secretaria de Educação e do próprio dirigente em relação ao que pensa e ao que determina o prefeito. Prova disso é o fato de que, em todos os municípios visitados, os diretores de escolas são escolhidos pelo prefeito, embora, em alguns casos, o(a) secretário(a) seja consultado(a).

6.2 O avanço da participação na administração educacional

Constata-se que o sistema de acumulação, que estende seus valores de forma ampla e irrestrita por praticamente todo o planeta, tem mostrado, atualmente, “competência” (para usar um termo da moda) cada vez maior no sentido de

incorporar as perspectivas práticas e discursivas que se revelavam contrárias à sua ordem.

No caso da Educação, por exemplo, a democratização do ensino, bandeira de luta de primeira linha entre grupos progressistas, passou, nas últimas décadas, a estar na pauta (ou compor o discurso) de outros grupos de interesses, levando a um distanciamento de sua motivação de origem. Reduz-se agora à chamada “gestão democrática” da escola, que, longe de uma adesão aos propósitos daqueles que querem mudanças na estrutura de classe da sociedade, aproveita-se da boa aceitação do discurso em favor da democracia e leva a cabo o propósito de responsabilização da comunidade pelo ensino, na tentativa de reduzir a ação do Estado.

A retórica corrente advoga uma atuação direta a partir do local, do micro. Em nome da autonomia, busca-se reordenar os papéis dos agentes sociais, responsabilizando-os pelo sucesso ou fracasso do ensino, bem como pela inadequação ou insuficiência dos recursos. Pais e comunidades são convocados a interferir nos assuntos escolares sem qualquer discussão mais conseqüente sobre o significado e os limites dessa intervenção, motivando, em diversos casos, resistências improdutivas quanto ao olhar dos pais sobre o trabalho do professor. A quem interessa, hoje, uma “democracia escolar” que leve os agentes sociais (pais e comunidade) a se responsabilizarem inteiramente pela escola?

A orientação do Banco Mundial para os países latino-americanos tem sido clara nas últimas décadas: indica o caminho da “[...] descentralização como forma de desburocratização do Estado e de abertura a novas formas de gestão da esfera pública; da autonomia gerencial para as unidades escolares e, ainda, da busca de incrementos nos índices de produtividade dos sistemas públicos, marcadamente sob inspiração economicista e neoliberal” (SOUZA; FARIA, 2004, p. 927-928). Segundo esse organismo internacional, a participação na gestão facilita a inovação, os pais e alunos, também denominados “clientes” (numa clara aproximação dos problemas educacionais com os problemas do mercado), devem eleger os provedores (escolas e instituições), assumindo um papel mais ativo e exigente, como se pode encontrar nas relações comerciais (SACRISTÁN, 1999, p. 290).

No caso do Brasil, a partir das últimas décadas, houve um esforço considerável para a criação das condições legais e institucionais de “participação”. O respaldo para uma “gestão democrática” na escola pública – entendida como uma abertura para a comunidade – é assegurada legalmente na Carta Constitucional de 1988: “Gestão democrática do ensino público, na forma da lei” (Art. 206, Inciso VI). É garantido também na LDBEN (Lei 9.394/96), em seus artigos 14 e 15, que destacam a autonomia institucional como importante forma de “flexibilização” da estrutura administrativa e pedagógica.

O Plano Nacional de Educação (PNE), aprovado em 9 de janeiro de 2001 (Lei n. 10172), estabelece como meta, no campo do financiamento e da gestão do ensino (meta 22), “Definir, em cada sistema de ensino, normas de gestão democrática do ensino público, com a participação da comunidade”. E estabelece ainda, através da meta 24, “Desenvolver padrão de gestão que tenha como elementos a distinção de recursos para as atividades-fim, a descentralização, a autonomia da escola, a equidade, o foco na aprendizagem dos alunos e a participação da comunidade”.

Além disso, não é de maneira nenhuma desprezível a motivação ou mesmo o apelo que se faz hoje aos indivíduos para que tomem parte na vida da escola. A colaboração dos pais e da comunidade em geral na solução dos problemas da escola é altamente festejada pela mídia e pela literatura educacional, de forma que cabe questionar: no conjunto dessa apologia à “participação”, estariam apenas as boas intenções para com a qualidade do ensino? Em que a democratização da escola pautada na idéia de gestão democrática, tão festejada nos dias atuais, se relaciona com a perspectiva da reestruturação produtiva e com os ideários do livre mercado?

De acordo com Marques (2006, p. 511),

A gestão democrática das Unidades Escolares públicas brasileiras ganha terreno institucional quando passa a ser defendida pelo Estado neoliberal, como forma de garantir a eficiência e eficácia do sistema público de ensino. Por isso, não tem significado, muitas vezes, avanço na construção de uma escola pública de qualidade, que atenda aos interesses da maioria da população.

Ou seja, observa-se uma realidade em que o projeto democrático de participação, socialização do conhecimento e construção da cidadania se confunde com as estratégias de gerencialismo econômico global, que atrela o ensino ao

desenvolvimento da economia. Enquanto isso, a idéia de democratização da escola e do ensino, como princípio de apropriação do conhecimento pelos trabalhadores, continua (talvez agora ainda mais distante) sendo um objetivo para possibilitar a formação de uma contra-hegemonia aos valores e os interesses da classe dominante:

[...] no caso da visão que o MEC difundiu, os problemas da educação deveriam ser resolvidos pela participação da sociedade. Invocava-se muito a participação da sociedade e com isso veio uma espécie de demissão do Estado. Ao apelar-se para a sociedade introduziu-se a idéia da filantropia, de que as empresas e os cidadãos pudessem dar sua cota de contribuição voluntariamente. Introduziu-se a idéia do voluntariado (SAVIANI, 04/11/2007, disponível em: <www.convera-afiada.ig.com.br> acesso em 10 de novembro de 2007).

Nesse sentido, a “gestão democrática” das unidades escolares acaba por valorizar a participação de forma funcional, ou seja, como técnica de gestão, objetivando a diminuição dos conflitos e divergências, o aumento da produtividade do trabalho e a eficiência na realização dos gastos. De um projeto progressista com vista à ampliação dos espaços de construção da cidadania, de luta pela justiça social e de socialização dos saberes através de uma educação de qualidade, a gestão democrática da escola passou a ser vinculada ao modelo gerencial de produção, formando um elo entre as práticas de avaliação centralizadas do governo federal, que define as diretrizes curriculares, os padrões de aprendizagem e o monitoramento interno das unidades escolares.

Essa mudança no modo de funcionamento e no discurso da organização, orientada por uma “nova teoria da administração”, que busca se mostrar autônoma em relação às determinações econômico-sociais (TRAGTENBERG, 1992), tanto na iniciativa privada quanto nas instituições estatais, continua reproduzindo as condições de opressão do homem pelo homem.

No entanto, buscando compreender o sentido da “democratização da gestão escolar” para os próprios dirigentes municipais de Educação, percebe-se que, se por um lado a chamada “gestão democrática” da escola, posta na forma da administração “racional” dos recursos humanos inspirada na iniciativa privada, não elimina as relações de poder e as divisões de classe expressas na divisão social do trabalho reproduzida nas instituições estatais, por outro lado, mesmo com toda a

propaganda em relação à “democratização da gestão”, o desejo de democracia e, sobretudo, de autonomia, ainda persiste.

Em sua grande maioria, os próprios dirigentes municipais de educação se ressentem da falta de autonomia. A chamada “gestão democrática”, sem nenhuma separação entre um ideal progressista ou neoliberal, ainda se revela como uma esperança para a superação de práticas autoritárias e centralizadoras ainda presentes na estrutura administrativa municipal. Mesmo com algum cuidado em relação a possíveis repercussões locais de sua manifestação, não houve nenhum dos secretários municipais de Educação entrevistados que se colocasse inteiramente satisfeito com o grau de autonomia de sua pasta e das escolas. Considerando que não há democratização sem autonomia (financeira, administrativa e pedagógica), a grande maioria dos entrevistados avalia que, em seu município, a autonomia é parcial, sobretudo no que se refere ao aspecto financeiro.

Para a secretária de Educação de Araguatins, Maria Olindina Carneiro Borges, “para se falar de uma gestão democrática, a gente teria que ter toda a autonomia, porque você fazia aquilo que realmente sabe que tem que fazer, com todo o suporte necessário. A gente vê que ainda está caminhando para isso”. (Entrevista realizada em 10 de novembro de 2008)

Em outras palavras, se a “gestão democrática” nos moldes aplicados pelo Estado neoliberal (ainda que seja como técnica de gestão) valoriza alguma participação e, em prol do aumento da produtividade e da redução dos conflitos, permite a construção de outros focos de autonomia, mesmo essa realidade continua pouco presente nas administrações municipais. E, nesse sentido, tendo como parâmetro o modelo conservador de gestão pública ainda predominante em grande parte dos municípios, concorda-se que, “[...] apesar de implantada com base no modelo neoliberal, a institucionalização da gestão democrática pode representar avanços na forma de condução do dia-a-dia da escola, tendo em vista que as políticas educacionais ganham materialidade no lócus de sua implementação” (MARQUES, 2006, p. 512). Não se deve esquecer, no entanto, que a participação, para os neoliberais, tem como sentido principal a desresponsabilização do Estado e a privatização das políticas sociais, algo contrário a uma democracia participativa que garanta o alargamento dos direitos sociais.

Nas entrevistas realizadas com os dirigentes municipais de educação, com exceção de um dos entrevistados, que afirmou ter o controle financeiro sobre os recursos da Educação, os demais afirmaram que a autonomia para gerir os recursos seria um fator muito positivo para melhorar os resultados educacionais no município. Da mesma forma, em todos os municípios visitados, a escolha de diretores de escolas é feita por indicação do prefeito, embora nenhum dos entrevistados considere que essa seja a forma mais democrática ou a que resulte em melhor desempenho na função.

Quando perguntado sobre as possíveis dificuldades em se trabalhar com uma “gestão democrática”, percebeu-se que, de forma geral, os dirigentes municipais de Educação não conseguem ver nenhum ponto negativo na implantação desse modelo de gestão nos sistemas de ensino. Como vantagens principais, os entrevistados destacaram a abertura para os professores e para a comunidade, a responsabilização coletiva pela resolução dos problemas e pelos resultados e a melhoria da relação entre os funcionários. Se, para alguns, a gestão democrática não tem qualquer impacto na eficiência dos gastos, para outros, “[...] possibilita um maior conhecimento da realidade escolar, ajudando a minimizar os conflitos e controlar os gastos desnecessários”. (Entrevista concedida em 10 de outubro de 2008).

Para a secretária de Educação de Aguiarnópolis, Ana Maria Leão de Sales, a maior vantagem de se ter uma gestão democrática nos sistemas de ensino e nas escolas “[...] é a liberdade de deixar o profissional fazer aquilo que ele acha que é melhor no seu local de trabalho”. (Entrevista concedida em 12 de outubro de 2008). Ou seja, em sua grande maioria, os entrevistados incorporam o discurso da “democratização” (participação de pais, professores, alunos, etc.) como o grande remédio para os problemas enfrentados no sistema de ensino e, sobretudo, nas escolas. Parece estar muito presente entre os entrevistados o receio de ser considerado um administrador tradicional ou não democrático. Quando perguntado sobre o que pesou mais na sua escolha como secretário de Educação no município, a opção “ser um administrador linha dura” não foi colocada entre os três fatores mais importantes por nenhum entrevistado, mesmo esclarecendo que o sentido de linha dura não deveria ser concebido, necessariamente, como autoritário.

Observa-se, então, que há uma ampla aceitação, por parte dos entrevistados, do modelo de gestão participativo, seja porque esse modelo de fato tem facilitado as relações nos setores da Educação nos municípios, seja porque, como um modelo utópico, não há avaliações negativas a seu respeito. Esses dois fatores parecem estar subjacentes ao posicionamento dos entrevistados:

Eu ainda acredito que a democracia resolve e muito. Quando se trata de gestão democrática, é um trabalho muito aberto e todos os professores têm direito de falar, de colocar seus desejos e seus anseios. E eu tenho percebido que, à medida que você dá oportunidade para o profissional falar da necessidade que ele está sentindo, que a escola está sentindo, você abre espaço junto à comunidade. (Entrevista concedida em 10 de outubro de 2008)¹²⁰

No entanto, ao contrário de uma valorização das iniciativas próprias das escolas e dos sistemas de ensino, que denotariam a busca mais autônoma de respostas para os problemas da Educação no município, quando indagamos sobre os programas ou ações que apresentaram maior resultado para a elevação da qualidade de ensino local, não se observou em nenhuma resposta qualquer referência a programas ou ações que tenham sido idealizadas e realizadas pelos próprios agentes locais.

Na avaliação dos entrevistados, os programas que apresentaram os melhores resultados para a qualidade do ensino nas escolas municipais foram os seguintes: Escola Ativa¹²¹, ligada ao Fundo de Desenvolvimento da Escola (FUNDESCOLA), lembrado por quatro entrevistados; os programas do Instituto Ayrton Senna (IAS)¹²² – Se Liga, Acelera e Circuito Campeão –, destacados também por quatro entrevistados; o Programa Gestar I, destacado por dois entrevistados; e o

¹²⁰ Resposta do secretário municipal de Educação de Santa Terezinha do Tocantins, Carlos Henrique Pereira Ribeiro, sobre as vantagens de se desenvolver uma gestão democrática nos sistemas de ensino e nas escolas.

¹²¹ “É uma estratégia metodológica que atende escolas com classes multisseriadas (de 1ª a 4ª séries) para combater a reprovação, a evasão escolar e a distorção idade-série. A metodologia reúne auto-aprendizagem, trabalho em grupo, ensino modular, livros didáticos especiais, participação da comunidade, formação e qualificação continuada dos professores e técnicos estaduais e municipais, além do assessoramento técnico aos estados e municípios parceiros”. Ministério da Educação – Guia de programas para os Municípios. **Programa de Apoio aos Dirigentes Municipais de Educação – PARADIME**. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br/pradime>> acesso em 20 de outubro de 2008.

¹²² O Instituto Ayrton Senna (IAS) é uma Organização Não-Governamental fundada em 1994 pela família do piloto de fórmula 1 Ayrton Senna, após sua morte nesse mesmo ano e presidida pela sua irmã, Viviane Senna. Disponível em: <<http://www.senna.globo.com/institutoayrtonsenna>> acesso em 24/10/2008.

Programa de Ações Articuladas (PAR)¹²³, destacado por um entrevistado. A ação da boa direção, coordenadores e orientadores foi lembrada por um dos entrevistados, assim como outros programas, como o Proinfo e do Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE).

Portanto, com exceção de um entrevistado, que se referiu à ação de seus diretores, coordenadores e orientadores como as que deram melhor resultado, os demais destacaram programas externos, com conteúdo e metodologia planejados fora da escola e fora do município, sem a participação dos sujeitos locais. Em alguns casos, como em relação aos programas do Instituto Airton Senna, a Secretaria de Educação e os professores ligados aos projetos não selecionam o seu próprio material didático.

Com o Acelera Brasil, por exemplo, que visa atender os alunos com distorção idade / série, o material de trabalho se estrutura a partir de módulos, com aulas e avaliações prontas. O programa Circuito Campeão, com foco no atendimento dos alunos de 1ª a 4ª séries, é colocado com um programa de monitoramento de resultados, com um controle rígido das frequências e das médias dos alunos. Além disso, há um acompanhamento rigoroso em relação à quantidade de livros lidos pelos alunos e o preenchimento de várias fichas e tabelas de controle por parte dos professores. O programa Se Liga não é diferente em relação ao controle e à definição de conteúdos e metodologia sem a participação dos professores.

Ainda sobre o Instituto Airton Senna, é bom informar que, embora os municípios visitados só tenham aderido a três programas (Acelera, Se Liga e Circuito Campeão), esse Instituto oferece outros “produtos”, como o Gestão Nota 10, que visa ao “gerenciamento das escolas e Secretarias de Educação para melhoria da qualidade de ensino” (Disponível em: <http://www.senna.globo.com/institutoayrtonsenna>> acesso em 24/10/2008). Esse programa disponibiliza um material de apoio para ser lido e socializado entre os diretores, em reuniões mensais. Seu foco principal é a consolidação e a divulgação de resultados comparados às metas estabelecidas, a fim de estabelecer um *ranking* entre as escolas, garantindo a disputa entre elas.

¹²³ Programa de “livre” adesão dos municípios que mostra os indicadores do setor e propõe metas para o ensino municipal.

Observa-se também que, mesmo havendo uma quantidade e variedade de programas, criados e/ou apoiados pelo MEC, nos municípios visitados, não é comum a existência de muitos programas em funcionamento. Em alguns locais, como no município de Cachoeirinha, por exemplo, segundo declarações da própria secretária de Educação, Sônia Maria Torres Carneiro, “os programas do Instituto Ayrton Senna (Acelera e Se Liga) foram os que deram os melhores resultados”. (Entrevista concedida em 10 de outubro de 2008) Constatamos, porém, que eles foram também os únicos implementados na rede municipal de ensino.

No entanto, para concluir, é bom lembrar que, em relação à gestão, o Ministério da Educação apresenta uma relação de 16 programas voltados para os municípios (fora aqueles diretamente relacionados ao financiamento do ensino, como o FUNDEB e o PDDE). Dessa relação, constam quatro ligados ao FUNDESCOLA¹²⁴: Planejamento Estratégico da Secretaria (PES); Micro-Planejamento Educacional Urbano; Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE); e Projeto Melhoria da Escola (PME). Três voltados mais especificamente para secretarias e dirigentes municipais de educação: Programa de Apoio aos Dirigentes Municipais de Educação (PRADIME); Programa de Fortalecimento Institucional das Secretarias Municipais de Educação; e Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino no Processo de Avaliação do Plano Nacional de Educação e de Elaboração, Implantação e Avaliação dos Planos Estaduais e Municipais de Educação. Um direcionado para os diretores e coordenadores de escola: Programa Escola de Gestores. Dois voltados para os conselhos escolares: Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares e Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação (PRÓ-CONSELHO). E seis voltados para a avaliação, monitoramento e certificação: Avaliação Nacional da Educação Básica (ANEB); Prova Brasil – Avaliação do Rendimento Escolar; Exame Nacional de Certificação de Competências de Jovens e Adultos (ENCCEJA); Exame Nacional do

¹²⁴ O Fundo de Fortalecimento da Escola (FUNDESCOLA) é um programa do Ministério da Educação apoiado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e atende a 384 cidades em três regiões brasileiras: Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

Ensino Médio (ENEM); Programa Internacional de Avaliação de Alunos (PISA); e Projeto Presença¹²⁵.

Essas constatações revelam, de um lado, a pontualidade dos programas planejados e executados pelo MEC (e outras instituições “parceiras”, como UNICEF, UNDIME e PNUD) e, de outro, a precariedade e dificuldade dos municípios para acessarem ou terem mais informações sobre esses projetos. Isso faz com que grande parte dos programas não tenha uma realização concreta junto às redes municipais de ensino ou que seu desenvolvimento se torne pouco percebido pela comunidade local, dada a sua ação em aspectos bem específicos da política de ensino, como são os programas de avaliação e monitoramento de resultados.

Assim, na “democratização forçada” que se tenta impor à gestão educacional dos municípios, o grande volume de programas do MEC tem dificuldade de chegar às administrações municipais, assim como estas não criam seus próprios programas. E, em meio a tanta apologia à participação na gestão das escolas e dos sistemas de ensino, não só ainda existe um grande desejo por democracia, como ainda se torna distante qualquer perspectiva crítica em relação ao modelo de participação utilizado como forma de “racionalizar” a administração de recursos humanos nas escolas e nos sistemas públicos de ensino dos municípios.

6.3A burocracia educacional e sua definição pela competência

Pela relação com o mundo do trabalho e pela carga ideológica que recebe (como elemento-chave para explicação da mobilidade social), o desenvolvimento e a organização dos processos de ensino, na esteira da reestruturação produtiva e dos processos de globalização, são diretamente atingidos pelas “novidades” que reorientam as relações de trabalho e o perfil dos trabalhadores, ainda que não de forma linear.

Ao passo que o campo pedagógico incorpora a lógica que rege a economia de mercado e a noção de competência passa a ser o referencial-chave para a formação humana, por uma série de mediações, educadores e gestores

¹²⁵ Fonte: Ministério da Educação – Guia de programas para os Municípios. Programa de Apoio aos Dirigentes Municipais de Educação – PARADIME. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br/pradime>> acesso em 20 de outubro de 2008.

educacionais são chamados a assumir novas posturas, adotando e difundindo os novos requisitos necessários à formação para o trabalho.

As novas posturas buscam promover a adaptação da formação humana a valores como competição, individualismo e superficialidades. A mobilização de recursos cognitivos para resolver situações-problema que o imediato lhe impõe é mais importante que adquirir cultura geral (conhecimento erudito). Esse tipo de orientação passou a dominar as diretrizes oficiais no Brasil a partir dos anos 1990¹²⁶. Conforme a explicitação de um dos principais entusiastas da abordagem por competências,

Um 'simples erudito', incapaz de mobilizar com discernimento seus conhecimentos diante de uma situação complexa, que exija uma ação rápida, não será mais útil do que um ignorante. Uma abordagem por competências determina o lugar dos conhecimentos – eruditos ou não – na ação: eles constituem recursos, freqüentemente determinantes, para identificar e resolver problemas, para preparar e para tomar decisões (PERRENOUD, 1999, p. 53).

A recriação do trabalhador na lógica do processo produtivo atual traz a idéia de um novo proletariado, indivíduo concreto que responda às exigências flexíveis de produção e assimile a utilidade marginal de sua força de trabalho. É o novo trabalhador formado na subproletarização fabril e nos serviços, o chamado trabalhador polivalente e multifuncional. É possível detectar as marcas da reinvenção desse sujeito nas exigências do mercado de trabalho, nas ações institucionais que empreenderam reformas nos sistemas de ensino e nas novas orientações pedagógicas assumidas no contexto das relações complexas que envolvem a escola.

O sujeito trabalhador requerido pelo mercado tem como modelo o indivíduo empreendedor, o homem de *domínio pessoal*, aquele que cria as oportunidades e os resultados que procura. Ele busca o aprendizado contínuo e o espírito de organização; adota a chamada disciplina dos *modelos mentais* (SENGE, 1990), ou seja, procura estabelecer um equilíbrio entre apresentar suas próprias

¹²⁶ Como se pode observar no próprio texto dos Parâmetros Curriculares Nacionais do Ensino Médio, “Na década de 90 [...] o volume de informações produzido em decorrência das novas tecnologias é constantemente superado, colocando novos parâmetros para a formação do cidadão. Não se trata mais de acumular conhecimentos. A formação do aluno deve ter como alvo principal a aquisição de conhecimentos básicos, a preparação científica e a capacidade para utilizar as diferentes tecnologias relativas às áreas de atuação” (BRASIL, PCNEM, 1999).

idéias e estar supostamente aberto às influências de outros. Ele incorpora e constrói uma visão “compartilhada” sobre o futuro que quer alcançar para empresa.

O trabalhador requerido pelos processos produtivos atuais – empreendedor, motivado para o sucesso e autoconfiante – é também o sujeito ideal para engrossar as filas do desemprego, para o subemprego e para o trabalho informal. Isso porque, fazendo parte do enorme exército de reserva, atribuirá à “ligeira” dispensa do trabalho formal que está submetido a motivos de ordem pessoal: necessidade de alguma formação a mais; escolha da estratégia errada na hora da entrevista; ou inadequação para a qualificação específica exigida. Essa é uma realidade que tem demandado uma busca interminável por agregar condições de competitividade. Dessa forma, nada chega a ser suficiente para garantir ao trabalhador que ele esteja suficientemente seguro quanto a sua permanência no emprego.

Alinhada às imposições ideológicas que invadem a vida prática das pessoas, através dos meios de comunicação de massa e outros produtos culturais, impondo um padrão de comportamento na direção desse “cidadão do mundo globalizado”, nos países periféricos a necessidade de renovação das dívidas públicas externas junto a organismos internacionais (Banco Mundial e FMI), bem como a diminuição de barreiras comerciais para exportação de seus produtos, tem levado a “condicionalidades políticas”. Em outras palavras, tem levado a obrigações institucionais (governamentais) que resultaram na realização de “reformas administrativas” sob parâmetros e orientações estabelecidos segundo os interesses representados por tais organismos.

No caso da educação, o caráter instrumental e funcional do atual modelo de reorganização produtiva, contido na “reforma”, fica bem evidente nos processos de avaliação e monitoramento de resultados, que tomaram uma grande dimensão no conjunto das políticas públicas de educação no Brasil, a partir dos anos 1990, assim como nas novas orientações teórico-metodológicas que tiveram lugar na direção oficial nesse mesmo período. Os sistemas de avaliação se baseiam em critérios individuais e subjetivos, ressaltando-se as “competências” como capacidade individual de inovar, reinventar e sobreviver em ambientes adversos. A idéia de “educar para a vida” (o “aprender a aprender”) presente nas novas orientações

metodológicas, tirando a ênfase do ensino de conteúdos e pressupostos teóricos do campo das ciências, nega aos sujeitos a possibilidade de relacionar teoria e prática, trabalho concreto e conhecimento científico.

A nova pedagogia, articulada à subjetividade do indivíduo, toma a educação como ativação de desenvolvimentos psicológicos, ou seja, baseia-se em “espontaneidades” que retomam os pressupostos da “escola ativa”. Gramsci (1995, p.141), investigando a origem histórica de alguns princípios da pedagogia moderna, constatou que a “escola ativa, ou seja, a colaboração amigável entre professor e aluno; a escola ao ar livre; a necessidade de deixar livre, sob a vigilância, mas não sob controle evidente do professor, o desenvolvimento das faculdades espontâneas do escolar” era uma forma confusa de filosofia ligada a uma série de regras empíricas, originadas na paralisação dos estudos pedagógicos de Rousseau, que haviam cumprido sua função no combate ao método pedagógico dos jesuítas.

De forma geral, tal tendência guarda uma importante relação com o fenômeno que desloca, no processo de formação do trabalhador, o sentido da qualificação para a competência, conforme constatou Ramos (2006). A noção de competência, que, segundo a autora, tanto reafirma quanto nega a qualificação, compõe o conjunto de signos e significados apresentados pela pós-modernidade. Adotando para os processos educativos uma noção originária da psicologia, busca adequar o trabalhador aos novos padrões de produção; e, pautando-se pela competência individual, carrega um caráter conservador e neoliberal que se reproduz pelo senso comum.

Zarifian (1999, apud RAMOS, 2006, p. 66-7), destaca que a competência tem sido compreendida como a “[...] capacidade que os trabalhadores têm de enfrentar situações e acontecimentos próprios de um campo profissional, com iniciativa e responsabilidade, guiados por uma inteligência prática do que está ocorrendo e coordenando-se com outros atores para mobilizar suas próprias capacidades”.

No espaço da administração público-estatal, a noção de competência ganha sentido com a idéia de responsabilização. Sobretudo no âmbito da chamada “reforma do Estado”, levada a cabo a partir dos anos 1990, os serviços considerados não-exclusivos, como saúde, educação, cultura e meio ambiente, que deveriam se

pautar por modelos institucionais mais “inovadores”, constituindo-se de organizações sociais, conforme analisou Humberto Martins (2002), apresentariam as possibilidades mais amplas para a responsabilização.

Em princípio, a responsabilização compreende uma norma de conduta interiorizada pelo agente público. No entanto, caso o burocrata não interiorize tal norma, ela “deverá ser exigida de ‘fora para dentro’; deverá ser compelida pela possibilidade de atribuição de prêmios e castigos àquele que se reconhece como responsável” (CAMPOS, 1990, p. 33).

O termo *responsabilização*, na verdade, é uma tentativa de traduzir o que nos países do capitalismo central tem sido chamado de *accountability*, embora, na tradução direta para *responsabilização*, ocorra uma perda parcial do valor conceitual de *accountability*, já que este último, sobretudo como utilizado nos Estados Unidos, compreende o desenvolvimento de diversos mecanismos que compelem os funcionários públicos a prestarem contas de seus atos. Em outras palavras, a partir desse conceito, para o bom funcionamento das instituições, além dos valores, são necessárias “regras do jogo” e restrições institucionais.

Nas orientações contidas na “Reforma do Estado” iniciada nos anos 1990, diretamente influenciada pelo Consenso de Washington e interpretada por seus representantes regionais, a nova gestão pública proposta para a América Latina deveria se basear

[...] en la profesionalización contenida en el modelo burocrático, en diferentes técnicas gerenciales basadas en las ideas de flexibilidad administrativa, control por resultados, contractualización, competencia administrada y, con mucho énfasis, en la transformación y ampliación del concepto de lo público, especialmente mediante mecanismos de responsabilización de la administración pública (CLAD, 2000, p. 28).

Esses princípios influenciaram as diretrizes assumidas no campo educacional nos anos 1990, com forte penetração na reforma curricular e na formação de professores. Em relação à reforma curricular, Newton Duarte (2001) observa quatro posicionamentos valorativos presentes no lema “aprender a aprender” que fundamenta os Parâmetros Curriculares Nacionais do Ensino Fundamental. Primeiro: “são mais desejáveis as aprendizagens que o indivíduo realiza por si mesmo, nas quais está ausente a transmissão, por outros indivíduos, de conhecimentos e experiências”. Segundo: “[...] é mais importante o aluno desenvolver um método de aquisição, elaboração, descoberta, construção do

conhecimento, do que esse aluno aprender os conhecimentos que foram descobertos e elaborados por outras pessoas”. Terceiro: “[...] a atividade do aluno, para ser verdadeiramente educativa, deve ser impulsionada e dirigida pelos interesses e necessidades da própria criança”. E quarto: “[...] a educação deve preparar os indivíduos para acompanharem a sociedade em acelerado processo de mudança [...]” (p. 36-7).

Nesse sentido, a criatividade do indivíduo buscada pela pedagogia do “aprender a aprender” visa criar no indivíduo a capacidade de ação no sentido de melhor se adaptar às necessidades e contradições da sociedade capitalista atual. Distancia-se, portanto, de uma criatividade fundada no desejo de realizar transformações radicais na sociedade, rumo à superação do estado de exploração e dominação existente no capitalismo.

Em relação à formação de professores, os documentos oficiais apresentam a noção de competência como base fundamental do processo. No documento das *Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação de Professores da Educação Básica em Nível Superior* (Resolução CNE/CP 1/2002), a noção de competências é tomada como referência nuclear:

Art. 3º A formação de professores que atuarão nas diferentes etapas e modalidades da educação básica observará princípios norteadores desse preparo para o exercício profissional específico, que considerem:

I – a competência como concepção nuclear na orientação do curso;

II – a coerência entre a formação oferecida e a prática esperada do futuro professor, tendo em vista:

a) a simetria invertida, onde o preparo do professor, por ocorrer em lugar similar àquele em que vai atuar, demanda consistência entre o que faz na formação e o que dele se espera;

b) a aprendizagem como processo de construção de conhecimentos, habilidades e valores em interação com a realidade e com os demais indivíduos, no qual são colocadas em uso capacidades pessoais;

c) os conteúdos, como meio e suporte para a constituição das competências;

d) a avaliação como parte integrante do processo de formação, que possibilita o diagnóstico de lacunas e a aferição dos resultados alcançados, consideradas as competências a serem constituídas e a identificação das mudanças de percurso eventualmente necessárias;

III – a pesquisa, com foco no processo de ensino e aprendizagem, uma vez que ensinar requer tanto dispor de conhecimentos e mobilizá-los para ação, como compreender o processo de construção de conhecimentos.

No final dos anos 1990 e nos primeiros anos do século XXI, a perspectiva da competência, no sentido da responsabilização, avança na institucionalização de um significativo conjunto de programas voltados para a avaliação e o controle de

resultados dos trabalhos em todos os níveis de ensino, bem como pela criação de um conjunto de prêmios que visam destacar a capacidade de inovação tanto do professor quanto dos gestores educacionais. Nas políticas educacionais das últimas décadas, essas têm sido medidas importantes (senão as principais) para alcançar avanços em relação aos objetivos e metas do Plano Nacional de Educação (PNE).

Como demonstrado no item anterior, no conjunto de programas e projetos do Ministério da Educação no campo da gestão voltados para os municípios, há uma grande maioria destinada à avaliação e ao monitoramento dos resultados. Senão vejamos: Avaliação Nacional da Educação Básica (ANEB); Prova Brasil – Avaliação do Rendimento Escolar; Exame Nacional de Certificação de Competências de Jovens e Adultos (ENCCEJA); Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM); e Programa Internacional de Avaliação de Alunos (PISA).

Segundo o Guia de Programas dos Municípios (2008, p.25), a Prova Brasil, por exemplo,

[...] permite aos gestores municipais de educação saberem, por exemplo, qual escola pública sob sua administração oferece o melhor ensino aos alunos. Também torna possível a realização de estudos qualitativos que permitam identificar o porquê de escolas que trabalham com condições de infra-estrutura e de pessoal semelhantes apresentarem resultados diferentes. [...] As informações poderão servir, também, para estimular os pais dos alunos das escolas avaliadas a supervisionarem e acompanharem mais de perto o ensino de seus filhos.

Na medida em que se propõe comparar os resultados do ensino entre as escolas, essa iniciativa busca, como resultado principal, a instauração de processos competitivos com base nos resultados finais, ainda que, no geral, não estejam previstas observações de outras questões, como localização da escola, situação socioeconômica dos pais, tipo de formação recebida pelos professores, entre outras. A avaliação pretende também subsidiar os pais para o acompanhamento e a cobrança de resultados junto à escola. Tudo isso faz com que os problemas do ensino passem a ser explicados pelas pequenas diferenças de resultado entre um aluno e outro, entre um professor e outro, entre uma escola e outra ou até entre um município e outro, considerando suas “capacidades” individuais.

A política de responsabilização se complementa na instauração de prêmios: ao aluno, ao professor, à escola e ao município. Tais prêmios buscam destacar a capacidade inovadora e o espírito empreendedor daquele que se destaca

em alguns aspectos universais estabelecidos pelos seus organizadores. Na mesma perspectiva que redefine as relações de trabalho na era “pós-fordista”, a premiação no âmbito da educação se fundamenta numa lógica que ressalta a criatividade e a capacidade individual de construir soluções locais para todos os problemas, inclusive para aqueles que lhe são colocados em função de metas a serem alcançadas.

A criação do Laboratório de Experiências Inovadoras em Gestão Educacional e sua principal iniciativa, o Prêmio Inovação em Gestão Educacional¹²⁷, é um bom exemplo dessa política. Seu objetivo é mobilizar os municípios brasileiros para apresentarem soluções aos problemas e desafios da educação básica; seu foco principal é a inovação. “As inovações devem ser consideradas em sentido mais amplo também como boas práticas em gestão municipal, ou seja, iniciativas testadas que ‘dão certo’ e possuem resultados positivos”(INEP. Disponível em: <<http://laboratório.inep.gov.br/index.php?>> acesso em 18/10/2008).

São de ampla divulgação também outros prêmios, como os vinculados às Olimpíadas de Matemática e de Português, para alunos do ensino básico, e o Prêmio Professores do Brasil, promovido pelo MEC e instituições parceiras (como Fundação Bunge, Fundação Orsa, Instituto Votorantim, entre outras) e já na terceira edição. Segundo informativo da Secretaria de Educação Básica do MEC, a iniciativa reconhece o mérito de professores e professoras vinculados ao sistema público de ensino, que vêm desenvolvendo experiências pedagógicas inovadoras e bem sucedidas. A cada etapa do prêmio, são laureados em todo o Brasil 20 professores, sendo 10 da educação infantil e 10 do ensino fundamental. Em 2007, cada um dos 20 professores selecionados em âmbito nacional recebeu uma premiação em dinheiro de R\$ 5.000,00, troféu e diploma, além de passagem, hospedagem e alimentação durante o período de realização da solenidade, em Brasília¹²⁸.

Essa política de prêmios e bonificações, que já vem sendo aplicada na rede pública de ensino do estado de São Paulo há 13 anos, tem sua eficácia

¹²⁷ O Prêmio Inovação em Gestão Educacional foi instituído pelo Ministério da Educação em maio de 2006, sob a coordenação do INEP, em parceria com a Secretaria de Educação Básica (SEB), o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), a União Nacional de Dirigentes Municipais de Ensino (UNDIME) e a Organização das Nações Unidas para Educação, Criança e Cultura (UNESCO).

¹²⁸ Informações disponíveis em: <http://portal.mec.gov.br/seb/index.php?> > acesso em 01/11/2008.

seriamente questionada pelos profissionais de ensino daquele estado através de suas organizações sindicais. Segundo Carlos Ramiro de Castro, presidente do Sindicato dos Professores da Rede Pública do Estado de São Paulo (APEOESP), essa política “Não é um posicionamento que visa melhorar a escola pública, mas uma medida economicista, pois são poucos os que recebem o bônus e o salário continua baixo”(ROSA ; FARIA, 2008. Disponível em: <http://www.revistaforum.com.br/sitefinal/EdicaoNoticialIntegra.asp?id_artigo=2261> acesso em 1º de novembro de 2008.).

Na avaliação de educadores da rede pública do estado de São Paulo, segundo artigo dos autores acima citados, a situação da educação paulista em relação ao que era antes da implantação do sistema de prêmios e bonificações piorou muito, apesar de não haver mais professores faltando aulas nem reprovação. As escolas vão criando artifícios para maquiar os dados e não perder as bonificações:

Para melhorar esses dados, várias unidades aplicam o estratagema das transferências compulsórias. ‘O aluno não está sabendo, ele desiste das aulas, mas não é computada sua evasão porque a escola aplica transferências compulsórias, e no ano que vem seu nome vai aparecer novamente em alguma lista, em alguma escola’. (ROSA; FARIA, 2008. Disponível em: <http://www.revistaforum.com.br/sitefinal/EdicaoNoticialIntegra.asp?id_artigo=2261> acesso em 1º de novembro de 2008).

Se, por um lado, essas medidas não melhoram os resultados onde são aplicadas e, pela sua própria inviabilidade, levam as escolas e os educadores a buscarem estratagemas que mascaram a realidade, por outro, a especificidade de alguns sistemas de ensino (como aqueles dos pequenos municípios do norte do Tocantins, que investigamos nesta pesquisa), as possibilidades para o avanço das políticas de responsabilização e do discurso da competência são ainda mais precárias. Mesmo porque boa parte dessas redes de ensino ainda não conseguiu desenvolver requisitos mínimos de estruturação do quadro de profissionais, formando um grupo estável de servidores públicos da educação e/ou uma política clara de valorização do magistério.

Assim, o ritmo e a desenvoltura dos fatos não ganha o mesmo desempenho e o mesmo sentido delineado pelas políticas nacionais e internacionais. Como já se demonstrou nos itens anteriores (relativos ao perfil do

dirigente municipal de ensino e à participação / gestão democrática), no caso da implementação da competência e da responsabilização (como ideais de gestão para o ensino e, sobretudo, para a definição de um “novo” modelo de funcionário, responsável pelos serviços educacionais), também não há uma adoção linear por parte dos sujeitos que atuam em nível local.

Na visita aos municípios da região norte do estado de Tocantins, procurou-se saber se havia algum tipo de motivação individual próprio do sistema municipal de ensino que tivesse como objetivo destacar o educador ou gestor (diretor de escola) “competente”, que buscasse destacar e/ou premiar o empenho individual. Constatou-se que tal iniciativa não foi realizada por nenhuma administração municipal de ensino pesquisada.

No caso do município de Santa Terezinha do Tocantins, segundo o secretário de Educação Carlos Henrique Pereira Ribeiro, “às vezes os melhores funcionários são chamados para assumirem outros cargos”, mas não há nenhum regulamento para definir e medir o desempenho destes. Em geral, isso depende da compreensão e da observação das autoridades locais. Para Ribeiro, “O maior estímulo para um profissional da educação deve ser a boa remuneração, isso é fundamental, e no nosso município isso é vantajoso, porque aqui o salário não atrasa nenhum dia”. E completa: “Mas o que nós estamos lutando é pelo plano de cargos, porque eu acredito que, por exemplo, quando um professor que tem o curso superior receber por isso com certeza o trabalho será melhor” (Entrevista concedida em 10 de outubro de 2008).

Como se vê, a valorização salarial dos profissionais da educação é uma base ainda muito frágil nas redes municipais pesquisadas, pois o próprio secretário de Educação se ressentia da necessidade de um plano de cargos e carreiras que dê aos profissionais da educação de seu município, minimamente, o reconhecimento salarial por terem curso superior. Da mesma forma, comemora o fato de seus professores estarem recebendo o salário em dia, demonstrando que isso é um fato recente. Como seria possível falar de outra premiação por esforço, se aqueles que se dedicaram para conseguir terminar a graduação ainda não viram nenhuma mudança na remuneração? Como falar em prêmio ou bônus por resultados para quem está ainda comemorando o fato de receber o salário sem atraso?

Nesse sentido, é compreensível que, em dois municípios pesquisados, segundo relato das próprias secretárias de Educação, as suas tentativas de implantar um tipo de motivação que destacasse o professor com os melhores resultados não foram aceitas pelos próprios professores. Esse foi o caso do município de Luzinópolis, onde a secretária declara ter tentado criar o programa “Professor Nota 10”, e do município de Cachoeirinha, onde o projeto da secretária não conseguiu sair do papel.

No entanto, com exceção de um dos entrevistados, não há uma postura crítica em relação à política de premiação. A pressão que sofrem para elevar os índices junto aos programas de avaliação do MEC tende a ser transferida para as escolas e para os professores, tomando por base as pequenas diferenças de desempenho que podem ser observadas entre eles. A estratégia de destaque e premiação é tomada pela maioria dos secretários de Educação como uma forma boa de controle do trabalho dos profissionais. Nesse sentido, a premiação ganha um sentido claro de motivação externa e se distancia de uma política de automotivação.

De forma geral, os entrevistados não acreditam numa responsabilização em que a própria consciência do funcionário seja suficiente para alcançar bons resultados. Todos se mostraram bem convictos da necessidade dos mecanismos de controle e cobrança externa. Quando perguntado como habitualmente se faz o controle dos resultados do trabalho dos professores, nenhum entrevistado considerou não haver necessidade; apenas um relatou que o controle era feito pela cobrança mútua entre os próprios colegas (professores) nos momentos de avaliação e planejamento da escola.

Em 63% dos municípios visitados, a cobrança de resultados é feita predominantemente pela equipe técnica e em 27%, pelos diretores da escola. É comum também que essas duas formas se associem. Alguns secretários entrevistados destacaram o gerenciamento de dados do Instituto Ayrton Senna como uma forma bem rigorosa de controle e acompanhamento de resultados existente no município.

Os dados demonstram que as formas tradicionais de verificação dos resultados do trabalho, assim como as relações hierárquicas, ainda estão bem presentes no cotidiano das estruturas administrativas que comandam as políticas

educacionais nos municípios investigados. Nesse sentido, o processo de responsabilização, no pouco avanço conseguido junto aos sistemas municipais de ensino, tem seu processo de efetivação baseado mais em imposições e constrangimentos do que em estratégias de construção de valores e motivações.

Enfim, demonstrou-se, neste capítulo, que há uma diversidade de fatores que determinam a personificação das burocracias locais. Isso se revela por fatos como a escolha dos dirigentes municipais de educação, que está para além de uma perspectiva puramente relacionada com a busca de eficiência no desempenho da função; nas posições diferenciadas e contraditórias para definir o que seriam as principais atribuições do dirigente municipal de ensino hoje; e ainda na dificuldade dos próprios gestores de saber qual é realmente seu papel – se político, técnico ou educativo.

Demonstrou-se, também, que a participação como administração racional dos recursos humanos não só não é uma realidade junto às burocracias educacionais, como também as relações autoritárias e centralizadoras ainda predominam junto no conjunto da administração municipal, fazendo da “gestão democrática” um ideal ainda distante. Demonstrou-se, ainda, indício de pouca eficácia das iniciativas de que buscam ressaltar as competências individuais por meio de premiações na educação, bem como da total ausência desses mecanismos como iniciativa particular dos sistemas de ensino visitados, ainda que haja pouca postura crítica em relação a essa questão.

Assim, de certa forma, o discurso da “competência”, a exemplo do discurso da “gestão democrática”, tornou-se uma retórica vazia, que não se coaduna com as especificidades dos interesses locais, da função política do município e, sobretudo, com as condições econômicas (salariais) precárias da maioria dos profissionais que trabalham na educação básica.

Por isso, como já destacamos acima, as “novidades” que buscam “alinhar” os aparelhos e as posturas burocráticas aos pressupostos do mercado e às determinações políticas e ideológicas que interessam ao “bloco no poder” (POULANTZAS, 1985), não se realizam de forma linear na implementação das políticas educacionais. As condições específicas das necessidades locais, das forças políticas e dos interesses particulares reinventam tais “novidades”,

contornando a sua rigidez estrutural e, em alguns casos, a sua própria inviabilidade. Comprovam, com isso, não só o acirramento das contradições objetivas subjetivas da burocracia, mas também a própria ambivalência das políticas educacionais sob o domínio do neoliberalismo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A preocupação principal do presente trabalho foi analisar as transformações sofridas pelas burocracias locais no desenvolvimento das políticas de ensino, considerando as orientações neoliberais adotadas pelo Estado brasileiro a partir dos anos 1990. Para dar conta de tal objetivo, procurou-se desvendar o fenômeno da burocracia como um processo, revelando-se em suas dimensões objetivas e subjetivas, situado no tempo e no espaço. Nesse sentido, o trabalho tomou como desafio o estudo do fenômeno burocrático estatal como uma totalidade concreta, desenvolvendo-se de forma desigual nas determinações advindas tanto dos movimentos conjunturais gerais do Estado capitalista quanto dos locais em que se realiza.

A adoção de um conceito operacional crítico de burocracia, considerando sua contraditoriedade e complexidade na dialética do Estado capitalista, permitiu analisar esse fenômeno no contexto próprio em que ele se desenvolve, considerando suas múltiplas determinações. Permitiu também superar abordagens unilaterais e ideologicamente enviesadas que tentam ressaltar uma inexistente neutralidade da burocracia. Em outras palavras, para ser operacional e dar conta de uma leitura crítica da burocratização local e de suas mutações relacionadas às políticas educacionais na atualidade, a concepção de burocracia adotada impôs ser ampla o suficiente para não desconhecer as evidências históricas e, principalmente, não desconhecer o Estado capitalista como um sistema essencialmente antagônico. Assim, concebeu-se que seria necessário superar o conceito corrente que estabelece uma caracterização engessada de burocracia, que se mantém com suas leis “racionais” (ainda que em princípio), mesmo que tais categorias sejam totalmente contrariadas. Tal concepção distorce a realidade e se torna funcional à ideologia dominante.

Assim, a burocracia não deve ser concebida como um fenômeno que fez ou faz parte de uma etapa desse Estado capitalista. Ela é algo inerente ao processo de dominação e manutenção das relações de poder que perpassam as diversas fases de organização e reprodução do Estado e da sociedade dividida em classes, revelando-se dialeticamente como generalidade, particularidade e singularidade. Por

isso, compreendeu-se não ser inapropriado falar de burocratização no chamado Estado neoliberal ou, em outras palavras, na sua fase neoliberal (mesmo que se admita um novo regime de acumulação do capital), o Estado permanece burocratizado.

Como generalidade, a exemplo da própria dialética do Estado, no presente trabalho, a burocratização é tomada a partir da sua relação de determinação mútua com o processo de produção, das suas modificações no tempo e no espaço e de sua manifestação, que envolve elementos objetivos e subjetivos. A particularidade da burocratização se verifica nos elementos políticos e econômicos trazidos pela reestruturação produtiva e pela globalização, implicando transformações tanto nos países centrais quanto nos países periféricos. E a singularidade se verifica no âmbito das burocracias locais (municipais), no que se refere ao aparato administrativo, assim como às suas personificações, na relação com o desenvolvimento das políticas educacionais.

Contudo, o estudo demonstrou que, embora não haja superação da burocratização do Estado no período neoliberal, sua relação com um novo padrão de acumulação implicou importantes modificações para sua organização, fato que levou ao acirramento de suas contradições, tornando mais diversificada, menos voltada para os interesses coletivos e mais difusa a sua definição.

As necessidades criadas pelas novas formas de reprodução do capital e de exploração do trabalho impuseram uma nova materialidade institucional para o Estado, assim como um novo padrão de orientação, comportamento e compreensão dessas estruturas, implicando a superação dos modelos explicativos que caracterizaram a burocracia no Estado social. A administração “racional”, com uma busca permanente no sentido de disciplinar a burocracia, restringindo-a ao campo da técnica, tornou-se insustentável e foi duramente questionada, de forma que essa definição ideológica da burocracia se rompeu. Por outro lado, devido às orientações difusas das políticas neoliberais e à complexidade do que se espera e se lhe propõe atualmente, tem sido cada vez mais difícil definir o “lugar da burocracia”.

Como mediação das relações entre capital e trabalho (garantindo a divisão social do trabalho) e como formalidade do Estado (garantido a manutenção das relações de poder e de dominação), no entanto, a burocracia cada vez se torna

mais indispensável. No âmbito do Estado, tanto quanto no mundo empresarial privado, as formas hierárquicas e a repartição desigual da riqueza produzida se intensificaram e continuam determinando a forma das organizações. Porém, há um avanço dos interesses privados sobre o Estado e uma busca por novos arranjos institucionais, além de formas mais sutis de encobrir a intensificação da exploração. Essas exigências implicaram adequações para o processo de burocratização.

Tais constatações sobre a burocratização se manifestam na tentativa de negar a existência da burocracia no período neoliberal, revelando uma importante falha na sua função nomeadora, mas também – e principalmente – na diversidade de classificações ou na abrangência que se atribui às suas probabilidades, tanto para o bem quanto para o mal. Dessa forma, cada vez mais tem ficado difusa a separação entre público e privado, dificultando a previsibilidade da ação burocrática no âmbito do Estado. O caminho ou a direção indicada pelas políticas públicas implementadas no período neoliberal, dados o disparate e a inadequação de suas proposições, por sua unilateralidade em defesa do capital, das relações comerciais e da manutenção do sistema vigente, levaram ao acirramento das contradições, tornando mais provável o “acaso” ou a realização de ações alternativas na sua execução.

Faz-se necessário lembrar, também, que os aparelhos e as personificações burocráticas locais se fazem por uma identidade com as estruturas de manutenção das relações de poder e dominação no conjunto das funções do Estado capitalista. E isso, por si só, impõe-lhe uma relação com certos limites para as inovações. Da mesma forma, é importante considerar que, diferente da assertiva de Weber (1982), que via o funcionalismo do Estado formando um grupo social acima das classes, Poulantzas (1985) afirma que as divisões do trabalho no interior do Estado levam a uma nova re-divisão de classes, agora sustentada por um interesse coletivo: trata-se do desejo em relação à manutenção do Estado. Por isso, em determinadas circunstâncias, é possível que o burocrata tome certa distância dos interesses da fração de classe hegemônica, buscando resguardar seus próprios interesses.

Assim, as inovações e os modelos políticos e econômicos que interessam a uma determinada fração da burguesia dominante nem sempre representam o

conjunto dos interesses que mantêm as divisões de classe e o sistema de dominação em determinado país. O aprofundamento de determinações e orientações contidas nas políticas neoliberais, além da ampla contra-ofensiva aos direitos sociais e trabalhistas (conquistados pelos trabalhadores historicamente), aplaudida por todas as classes dominantes, também impunha certos desejos contrários a outras frações de classes, como aos setores das classes médias (que perderam privilégios junto ao Estado), à burguesia industrial interna (que passou a ter concorrência mais acirrada, com a abertura comercial) e a uma ampla parte do funcionalismo público (que teve seus empregos precarizados e sua função desprestigiada).

Sobre as transformações sofridas pela burocratização local no desenvolvimento das políticas de ensino – tendo em vista as orientações neoliberais adotadas pelo Estado brasileiro a partir dos anos 1990, na esteira das determinações da reestruturação produtiva e dos processos de globalização –, constata-se que, devido à agressividade e mesmo à inviabilidade das políticas neoliberais para a educação, que precarizaram o atendimento à população e exigiram uma readequação da burocracia, sua aplicabilidade não se deu da mesma forma que se propagou.

É certo que os aparelhos burocráticos foram chamados a se adequar a uma série de “novidades”, entre as quais: a reestruturação administrativa e organizacional com desmembramento do sistema; o desenvolvimento de “novas” competências administrativas; a criação de sistemas avaliativos por desempenho; o provimento de sistemas de informações que contemplem a eficiência organizacional; e, sobretudo, a incorporação de novos sujeitos no processo administrativo da escola e dos sistemas de ensino, inclusive buscando a mobilização da comunidade para os proventos econômicos.

No entanto, tal política, com pretensões hegemônicas de ordenação e redefinição das estruturas estatais nos seus diversos níveis, sofreu limitações e deformações proporcionais às condições (políticas, econômicas, históricas e sociais) encontradas em cada contexto. Em outras palavras, as diretrizes que deram forma às políticas neoliberais, embora tenham sido concretamente aplicadas aos sistemas de ensino por meio de inúmeros instrumentos legais e programas que chegaram às

escolas e embora tenham sido amplamente propagandeadas através de diversos meios de comunicação, realizaram-se de forma ambivalente.

A complexidade do contexto social, bem como do campo da educação, revelam-nos uma realidade em que o avanço das políticas neoliberais, na tentativa de transformar os aparelhos administrativos locais, não alcançou seus objetivos da forma almejada. Inúmeros fatores se interpõem no processo que constitui as políticas educacionais, desfigurando o produto final e até distanciando-o das diretrizes gerais que o orientaram. Isso significa que a aplicação do modelo neoliberal não se dá de forma linear, assim como nem sempre apresenta os resultados que se propõe. Suas orientações sofrem resistência e são remodeladas nos contextos em que são aplicadas.

Desse modo, sobre as burocracias locais e sua transformação na implementação das políticas educacionais, três constatações se tornaram nucleares no presente estudo. A primeira é que os aparelhos educacionais constituídos a partir dos municípios brasileiros são moldados conjuntamente e mesmo extrapolam as próprias políticas educacionais imediatas. Ou seja, as estruturas materiais e imateriais que compõem o maquinário administrativo para implementação das políticas educacionais no raio de atuação desses entes federados fazem parte de um conjunto mais amplo de determinantes, que se dissolvem no conjunto do próprio arcabouço administrativo do Estado capitalista.

A segunda constatação, considerando os fatos mais recentes, que revelam a insustentabilidade e o evidente fracasso das políticas neoliberais, refletido no fortalecimento de claras manifestações populares de rejeição a esse modelo (em especial nas ações de importantes movimentos sociais e em manifestações eleitorais para os vários níveis de governo no Brasil e em outros países latino-americanos), impõe-nos perceber ambivalências na implementação de tais políticas. Assim, permite colocar em suspense a viabilidade de seus princípios (privatização, descentralização, responsabilização, etc.), como também a previsibilidade de seus resultados, dadas as variações, a resistência e as adequações relacionadas à penetração desse modelo no âmbito específico das redes de ensino.

A terceira, como consequência das duas primeiras, é que as estruturas administrativas municipais sofrem atualmente um processo de mutação, onde o

mecanismo que ora restringe, ora amplia seus poderes continua sendo um recurso de governabilidade que aparece em roupagens diferenciadas. Se o discurso da autonomia e da atribuição de novas e maiores responsabilidades aos municípios, com forte restrição financeira nos anos 1990, resultou num processo desagregador, aprofundando a crise de legitimação do Estado, a recuperação da coesão social passa a ser feita, agora, por uma nova relação institucional que, mesmo ampliando a abrangência das ações da municipalidade, não lhe dá autonomia nem permite uma definição clara de suas funções.

Assim, as mutações atuais nos espaços políticos e na burocratização local, que se vêm notando a partir do início do século XXI, refletem o caminho encontrado para minimizar a situação de crise agravada no período neoliberal. Tais “soluções”, na medida em que não enfrentam diretamente os problemas da burocratização neoliberal, descaracterizam a própria noção de Estado federativo, pois, ao invés de interdependência e autonomia entre os entes federados, as instituições locais se transformam em extensões executivas das instituições nacionais.

A comunicação direta do governo federal com os eleitores na realização de programas sociais de grande abrangência (como se vê atualmente) tem contribuído para tornar a municipalidade algo como uma agência local de implementação, com margem de criação praticamente nula. Se há uma ampliação de recursos para os governos locais atualmente, isso não significa um fortalecimento das instituições municipais, e sim uma simples ampliação do aparato burocrático local, fenômeno facilmente constatado no crescimento da folha de pessoal sofrida pelos municípios nos últimos anos, sobretudo do pessoal sem vínculo efetivo, nas subcontratações através de outras instituições e nos contratos temporários para desenvolver programas pontuais.

Então, paradoxalmente, o crescimento do aparato burocrático local não resulta em fortalecimento das estruturas políticas municipais, pois, mesmo vinculando-se ao sistema administrativo municipal (de forma precária ou não), boa parte dos funcionários, por atuarem em programas do governo federal ou por responderem a um arcabouço legal que extrapola o município ou mesmo as

instituições estatais, não toma o ente administrativo local-estatal como único responsável pela sua empregabilidade.

Tais pressupostos nos possibilitaram inferir, em síntese, que as mudanças sofridas pelas burocracias públicas locais no processo de implementação das políticas educacionais das últimas décadas, considerando seus aspectos objetivos e subjetivos, temporais e espaciais, manifestam-se de forma ambivalente. Se não correspondem a uma aplicação continuada, progressiva dos princípios neoliberais, também não as superam, evidenciando, portanto, que o aparelho burocrático (educacional) está para além das políticas educacionais imediatas.

Faz-se necessário, porém, ressaltar que a ambivalência constatada na execução das diretrizes neoliberais, quando da implementação das políticas educacionais, revela-se como resultado não só das contingências e acasos que permeiam toda realidade, mas principalmente pela própria natureza das imposições capitalistas neoliberais, que, buscando resolver suas incoerências, criam sempre outras. Uma ocorrência que não necessariamente cria uma situação inteiramente identificada com a ordem anterior nem totalmente contrária à ordem imposta, por isso ambivalente, pressupondo relações contraditórias e conflitantes no desenvolvimento e transformação dos fatos.

Tal ambivalência, portanto, não é um evento que se opõe inteiramente a qualquer prenúncio da ordem, negando, inclusive, a capacidade de planejamento e construção humana. Embora o conceito de ambivalência pressuponha certa desordem e a possibilidade de conferir a um objeto ou evento mais de uma categoria (BAUMAN, 1999), sua constatação, tal como se observa no presente estudo, não é uma negação total da ordem ou a proclamação de sua total inviabilidade. Fundamentalmente, nesse caso, a ambivalência se instala pela condição de insustentabilidade gerada na estrutura do modelo imposto.

Se o esforço da política, do intelecto e da vida moderna é para eliminar a ambivalência, como afirma Bauman (1999), a ordem que se busca instalar atualmente como antípoda da desordem não é qualquer ordem, mas uma ordem que perpetue o modelo de produção vigente, com suas profundas contradições. O sujeito atual, como ser do seu tempo, situado no contexto das relações comerciais, sociais e políticas, busca superação da desordem pelos caminhos de menor resistência,

com valores e interesses que estão ao seu alcance. Por isso, o enfrentamento de um problema tem levado a outros, reproduzindo continuamente processos contraditórios e conflituosos.

Assim, se notamos ambivalências na efetivação das políticas neoliberais para a educação, isso não significa que necessariamente um avanço em termos de superação do estado de coisas presente, que gera dominação, exploração e humilhação. O que se impõe (resiste), na sua maior parte, é uma burocratização que se reproduz ao interesse das relações de poder existentes, nem sempre democráticas, nem sempre progressista.

Por outro lado, também, os dados da presente pesquisa não negam a existência (ainda nos dias atuais) das tendências que orientam as políticas educacionais, no âmbito dos municípios, rumo ao ideal descentralizador, privatizador e responsabilizador, com bases em políticas neoliberais. Constata-se, sobretudo, que esse modelo continua alcançando algum êxito através de orientações específicas, como a criação de sistemas de avaliação por desempenho em nível nacional e com o melhoramento dos sistemas de informação e mensuração da eficiência organizacional, centralizada pelo governo federal. Porém, não sem que isso continue colaborando para as novas contradições e indefinições sobre o “lugar da burocracia estatal”.

REFERÊNCIAS

- AMARTYA S. O desenvolvimento como expansão de capacidades. **Lua Nova**. São Paulo: CEDEC, 1893.
- AMIN. S. **L'Accumulation à L'Echelle Mondiale**, Paris, 1970.
- _____. & HOUTART, F. (Org.) **Mundialização das resistências: o estado das lutas**. São Paulo: Cortez, 2003
- ALMEIDA, L. F. Lutas sociais, direitos e políticas públicas. **Revista de Políticas Públicas**. São Luís, v. 9, n. 1, p. 297-302, jan./jun. 2005.
- _____. Não compro gato por lebre – por um reexame da relação entre nacionalismo e antiimperialismo nos anos JK. **Lutas sociais**, nº 15/16 – 2º sem. 2005 e 1º sem. 2006 ISSN 1415-854X.
- ANDRÉ, M. (org.). **Formação de professores no Brasil, 1990-1998**. Série Estado do Conhecimento; 6. Brasília: MEC / INEP / Comped, 2002.
- ANTUNES, R. **Os sentidos do trabalho**. São Paulo: Boitempo, 1999.
- _____. **A desertificação neoliberal no Brasil** (Collor, FHC e Lula). 2. ed. Campinas: Autores Associados, 2005.
- _____. (org.). **Riqueza e miséria do trabalho no Brasil**. São Paulo: Boitempo, 2006.
- ARAÚJO, T. B. Dinâmica regional brasileira e integração competitiva. In: **Anais da ANPUR**. Sétimo Encontro Nacional, p. 1070-1110. Recife, 1997.
- ARENDT, H. **Entre o passado e o futuro**. 2. ed. São Paulo: Perspectiva, 1972.
- _____. **A condição humana**. Trad. Roberto Raposo. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2000.
- ARRETCHE, M. T. da Silva. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. In: BARREIRA, Maria Cecília Roxo Nobre; CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE / PUC / SP, 2001, p. 45-56.
- _____. Tendências nos estudos sobre avaliação. In: Elizabeth Rico (org.). **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. São Paulo, v., p. 29-41, 1998.
- ARRIGHI, G. **O longo século XX**. Rio / S.Paulo: Contrapontos / UNESP, 1996.
- ÁVILA, R. V. Aumento de reservas cambiais = Farra dos especuladores e explosão da dívida interna. Disponível em: <<http://www.auditoriacidada.org.br/artigos/artigo>> acesso em 18 de agosto de 2008.
- AZEVEDO, J. L. de. **A educação como política pública**. Campinas: Autores Associados, 1997.
- BANCO MUNDIAL. **Relatório sobre desenvolvimento mundial 2005**. São Paulo: Ed. Singular, 2005.

BAUMAN, Zygmunt. **Modernidade e ambivalência**. Trad. Marcus Penchel. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1999.

BENJAMIN, C. Tenebrosa transação. Disponível em: <<http://www.socialismo.org.br/portal/economia-e-infraestrutura/101-artigo/466-tenebrosas>> acesso em 18 de agosto de 2008

BIANCHETT, R. G. **O modelo neoliberal e as políticas educacionais**. São Paulo: Editora Cortez, 1997.

BIELSCHOWSKY, R. (org.) **Cinquenta anos de pensamento na CEPAL**. Vol. 1 e 2. Rio de Janeiro: Record, 2000.

BOBBIO, N. **Dicionário de política**. Brasília: Universidade de Brasília, 1991.

BOITO JR., A. **Política neoliberal e sindicalismo no Brasil**. São Paulo: Xamã, 1999.

_____. Estado e burguesia no capitalismo neoliberal. In: **Revista de Sociologia e Política**. nº 38, Curitiba, junho de 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/scielo.php?pid>> Acesso em 15-08-2008.

BOMFIM, M. **Brasil nação**. Rio de Janeiro: Record, 1998.

BORON, A. **Império & imperialismo: uma leitura crítica de Michael Hardt e Antônio Negri**. Buenos Aires: Clacso, 2002.

BOURDIEU, P. **O poder simbólico**. Trad. Fernando Tomaz. 6. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

_____. **Contrafogos 2**. Trad. André Telles. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2001.

BRAGA, R. **A nostalgia do fordismo: modernização e crise na teoria da sociedade salarial**. São Paulo: Xamã, 2003.

_____. **A restauração do capital: um estudo sobre a crise contemporânea**. São Paulo: Xamã, 1996.

_____. Globalização ou neocolonialismo? O FMI e a armadilha do ajuste. **Revista Outubro**, São Paulo, v. 2, n. 4, p. 55-68, 2000.

BRASIL. Câmara de Educação Básica / Conselho Nacional de Educação. Parecer 04/98. **Diretrizes curriculares nacionais para o ensino fundamental e médio**. Brasília: CEB / CNE, 1998.

_____. Câmara de Educação Básica / Conselho Nacional de Educação. Parecer 15/98. **Diretrizes curriculares nacionais para o ensino fundamental e médio**. Brasília: CEB / CNE, 1998.

_____. MEC. **Parâmetros curriculares nacionais para o ensino médio**. Brasília: MEC / SEMTEC, 1999.

_____. Conselho Nacional de Educação / Conselho Pleno. Resolução n. 1 de 2002. **Diretrizes curriculares nacionais para a formação de professores da educação básica, em nível superior**. Brasília: CNE/CP, 2002

_____. PNE – Plano Nacional de Educação. Aprovado em 9 de janeiro de 2001 (Lei n. 10172)

- CAMPOS, A. M. *Accountability*: quando poderemos traduzi-la para o português? **Revista de administração pública**, Rio de Janeiro, v. 24, n. 2, p. 30-50, fev./abr. 1990.
- CARDOSO, F. H. **As ideias e o seu lugar**. Petrópolis: Vozes / CEBRAP, 1980.
- CARNOY, M. **Estado e teoria política**. 7 ed. Campinas: Papiros, 2001.
- CARVALHO, J. M. de. Mandonismo, coronelismo, clientelismo: uma discussão conceitual. **Revista DADOS**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 2, 1997, p. 229-250.
- CARVALHO, M. P. de. Trabalho docente e relação de gênero. **Revista Brasileira de Educação**. São Paulo: ANPEd, n. 2, mai./ago., 1996.
- CEPAL. **Panorama Social de América Latina 2004-2005 (2005)**. Publicación de las Naciones Unidas. Santiago de Chile: outubro de 2005.
- _____. **Coesão social** - inclusão e sentido de pertencer na América Latina e no Caribe. LC/G.2334/REV.1 © Nações Unidas • Impresso em Santiago do Chile: maio de 2007. Disponível em: <http://www.eclac.org/publicaciones/xme/42> > acesso em 10 de outubro de 2008
- _____. **Anuário Estatística de América Latina y el Caribe, 2004 (2005a)**. Publicación de las Naciones Unidas. Santiago de Chile: Abri de 2005. Disponível em: <<http://www.eclac.org/publicaciones/estadisticas/2004>> Acesso em 10 de maio de 2008 .
- _____-UNESCO. **Educação e conhecimento**: eixo da transformação produtiva com equidade. Brasília: IPEA / CEPAL / INEP, 1995.
- _____. **Panorama de la inserción internacional de America Latina y el Caribe**. Santiago de Chile: Nações Unidas LC/G194, 2006.
- Clavatta, M. O conhecimento histórico e o problema teórico-metodológico das mediações. In: FRIGOTO, G.; Clavatta, M. (org.) **Teoria e educação no labirinto do capital**. São Paulo: Vozes, 2001.
- CGU – Controladoria-Geral da União. **Consulta de Relatório de Fiscalização de Sorteios de Municípios**. Disponível em: <cgu.gov.br/sorteios/index1.asp> acesso em 10 de outubro de 2008.
- CHAUÍ, M. **Cultura democrática**. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2001.
- CHAUVEL, L. Classes e gerações: a insuficiência da teoria do fim das classes sociais. **Crítica marxista**, 15 de outubro de 2002, p. 27-70.
- CHESNAIS, F. A “nova economia”: uma conjuntura própria à potencia econômica estadunidense. In: In: CHESNAIS, F. *et al.* **Uma nova fase do capitalismo?** Seminário Marista: questões contemporâneas. São Paulo: Xamã, 2003.
- _____. Um programa de ruptura com o neoliberalismo. In: HELLER, A. *et al.* **A crise dos paradigmas em ciências sociais e os desafios para o século XXI**. Rio de Janeiro: Contrapontos, 1999.
- CLAD. **Uma nova gestão pública para a América Latina**. Caracas: CLAD - Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Documento preparado pelo

Conselho Científico e aprovado pelo Conselho Diretor do CLAD, 14 de outubro, 1998.

_____. **La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana.**

Buenos Aires: Eudeba, 2000.

CLACSO; CETRI. A América Latina. In: AMIM, S.; HOUTART, F. (org.)

Mundialização das resistências: o estado das lutas 2003. São Paulo: Cortez, 2000 (Fórum Mundial das Alternativas)

CUNHA, R. **A moral da economia em questão.** Tese sobre o papel do parlamentarismo na evolução da economia e sobre a (des)organização da cultura. Fortaleza, Faculdade de Educação, UFC, 2000 (tese de doutorado).

DAVIES, N. FUNDEB: Redenção da educação básica? **Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 27, n. 96 – Especial, p. 753-774, out. 2006 Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>> Acesso em 10 de outubro de 2008.

D'EÇA, M. A. José Reinaldo persegue líderes da oposição no interior do Maranhão: parlamentares sofrem com assédio do governo em suas bases eleitorais. **Jornal O Estado do Maranhão.** São Luís, 14 de maio de 2006.

DINIZ, E. Governabilidade, democracia e reforma do Estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90. In: IDNIZ, Eli; AZEVEDO, Sergio de (org.) **Reformas do Estado e democracia no Brasil.** Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1997.

DOURADO, Luiz Fernandes. O público e o privado na agenda educacional brasileira. In: FERRERA, Naura Syria Carapeto (org.). **Gestão democrática da Educação:** atuais tendências, novos desafios. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2000.

DRAIBE, S. M. As políticas sociais brasileiras: diagnóstico e perspectivas. In: Para a década de 90: prioridades e perspectivas de políticas públicas. **Instituto de Planejamento Econômico e Social.** Instituto de Planejamento – Brasília, IPEA/PLAN, 1989.

DUARTE, N. A pedagogia do “aprender a aprender” e algumas ilusões da assim chamada sociedade do conhecimento. **Revista Brasileira de Educação**, nº 18 set / out / nov / dez / 2001, p. 35-40.

DUMÉNIL, G.; LÉVY, D. Superação da crise, ameaças de crises e novo capitalismo. In: CHESNAIS, F. *et al.* **Uma nova fase do capitalismo?** Seminário Marista: questões contemporâneas. São Paulo: Xamã, 2003.

DURKHEIM, É. **As regras do método sociológico.** Coleção a obra-prima de cada autor. Trad. Pietro Nasseti. São Paulo: Editora Martins Claret, 2001.

_____. **Da divisão do trabalho social.** São Paulo: Martins Fontes, 1995.

EBC – Empresa Brasileira de Comunicação. **Agência Brasil.** Prefeitos pedem pacto federativo mais justo. Disponível em:

<<http://www.agenciabrasil.gov.br/noticias/2007/04/10/materia>> acesso em 1º de setembro de 2008

ENGELS, F. **A origem da família, da propriedade privada e do Estado.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1975.

- ESPING-ANDERSEN, G. O futuro do welfare state na nova ordem mundial. **Lua Nova**, nº 35, 1995.
- FAORO, R. **Os donos do poder: a formação do patronato político brasileiro**. 3. ed. revisada. São Paulo: Editora Globo, 2001.
- FARIAS, F. B. de. **O Estado capitalista contemporâneo**. São Paulo: Cortez, 2001.
- _____. A “descoberta” do Estado brasileiro. **Serviço Social & Movimento Social**. Universidade Federal do Maranhão, v. 2, n. 1, São Luis: EDUFMA, 2000, p. 79-94.
- _____. **A globalização e o Estado cosmopolita**. São Paulo: Cortez, 2001.
- _____. **Filosofia política na América**. São Paulo: Cortez, 2004.
- FERNANDES, F. **A revolução burguesa no Brasil**. Rio de Janeiro: Ed. Guanabara, 1987.
- _____. **A revolução burguesa no Brasil**. 5. ed. São Paulo: Globo, 2006.
- FIORI, J. L. **Lições da década de 1990: o ajuste latino-americano**. 2001. Disponível em: <www.cartamaior.com.br/templates.coluna> Acesso em 18/06/2008.
- FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/home/index.jsp?arquivo=fundeb.html>> acesso em 08 outubro de 2008.
- FORD, H. **Os princípios da prosperidade: minha vida e minha obra**. São Paulo / Rio de Janeiro: Livraria Freitas Bastos, 1964.
- FOUCAULT, M. **Vigiar e punir: história da violência nas prisões**. Trad. Raquel Ramalheite. 30. ed. Petrópolis: Vozes, 2005.
- FONSECA, M. O Banco Mundial e a gestão da educação brasileira. In: OLIVEIRA, D. A. (org.) **Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos**. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2001.
- FREIRE, P. **Professora sim, tia não: cartas a quem ousa ensinar**. São Paulo: Olho D'Água, 1993.
- FRIEDMAN, M. **Capitalismo e liberdade**. São Paulo: Abril Cultural, 1984.
- _____. La corriente se revierte. In: **Revista de estudios públicos**. Chile, 1980a.
- FRIGOTTO, G. **Educação e crise do capitalismo real**. 2. Ed. São Paulo: Cortez, 1996.
- _____. **A produtividade da escola improdutiva**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2001.
- FURTADO, C. **A pré-revolução brasileira**. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1962.
- GALENO, E. **As veias abertas da América Latina**. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1980.
- GOMES, J. M. Acumulação de capital e plano de estabilização: um estudo a partir da experiência de âncora cambial na América Latina nos anos 90. **Tese de**

- doutorado.** Universidade de São Paulo – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas programa de Pós-graduação em História e Economia. 2006.
- GOHN, M. da G. **Educação não-formal e cultura política:** impacto sobre o associativismo do terceiro setor. São Paulo: Cortez, 1999.
- GOWAN, P. **A roleta global.** Trad. Regina Bhering. Rio de Janeiro : Record, 2003.
- GRAMSCI, A. **Concepção dialética da história.** Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1987.
- _____. **Os intelectuais e a organização da cultura.** Trad. Carlos Nelson Coutinho. 9. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995.
- _____. **Cadernos do cárcere.** Vol. 4. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.
- HABERMAS, J. **A crise de legitimação no capitalismo tardio.** Trad. Vamireh Chacon. 2. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1994.
- _____. **Consciência moral e agir comunicativo.** Trad. Guido A. de Almeida. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1989.
- _____. **O discurso filosófico da modernidade.** Trad. Luiz Sérgio Repa, Rodnei Nascimento. Lisboa: Dom Quixote, 1990.
- _____. **Conhecimento e interesse.** Introd. e trad. José N. Heck. Rio de Janeiro: Guanabara, 1987.
- HAYEK, F. **Os fundamentos da liberdade.** Brasília: Editora da Universidade Federal de Brasília, 1983.
- HELD, D. **Models of democracy.** 2. ed. Stanford: Stanford University Press, 1996.
- HELOANI, R. **Organização do trabalho e administração.** 3. ed. São Paulo: Cortez, 2000.
- HIRSCH, J. et al. **A teoria do Estado:** materiais para reconstrução da teoria marxista do Estado. Trad. Flávio Beno Siebeneicheler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1990.
- HOLANDA, F. A. B. de. **Miniaurélio:** o minidicionário da língua portuguesa. 6. Ed. rev. atualiz. Curitiba: Posigraf, 2004.
- HOLLOWAY, J.; PELÁEZ, E. Aprendendo a curvar-se: pós-fordismo e determinismo tecnológico. **Revista Outubro**, n. 2, outubro de 2002. Disponível em: < http://www.revstaoutubro.com.br/edições/02/out2_02.pdf > Acesso em 8 de maio de 2008.
- IANNI, O. **A formação do Estado populista na América Latina.** 2. ed. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1991.
- _____. **A sociedade global.** 3. ed. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1995.
- _____. **Dialética e capitalismo:** ensaio sobre o pensamento de Marx. Petrópolis: Vozes, 1982.
- _____. **Estado e capitalismo.** 2. ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1998.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Perfil dos municípios brasileiros, 2006. Disponível em <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economica/perfilmunic/cultura2006/> acesso em 23 de outubro de 2008.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Perfil dos Municípios Brasileiros, 2002. Disponível em: www.ibge.org.br/home/estatistica/economica/perfilunic/cultura2002/ acesso em 11 de setembro de 2008.

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Boletim de políticas sociais – acompanhamento e análise**. nº 13, edição especial, 2007. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicações/bps...> acesso em 10 de outubro de 2008.

JACOB, P. R. Política educacional e participação. **Seminário Municipalização das Políticas Públicas**. Brasília, DF, 21-22 set. 1993. Organização – Alexandre Carlos de A Santos e Romay Conde Garcia.

JAMESON, F. **As sementes do tempo**. Trad. José Rubens Siqueira. São Paulo: Ática, 1997.

_____. **Pós-modernismo: a lógica cultural do capitalismo tardio**. Trad. Maria Eloisa Cavasco. São Paulo: Ática, 1996.

KATZ, C. **Integración o unidad latinoamericana**. Disponível em: < <http://www.katz.lahaine.org> > Acesso em 11 de agosto de 2008.

_____. **Socialismo o neodesarrollismo**. *Prensa Opción Socialista / PRS*, 30/11/06h. Disponível em: < <http://www.aporrea.org/trabajadores/a27733.html> > Acesso em 11 de agosto de 2008.

_____. **Gobiernos y regimenes en América Latina**. La página de Claudio Katz, *Textos en Ciencias Sociales*, 11.04.07a Disponível em: < <http://www.lahaine.org/katz/b2-img/katzgob.pdf> > Acesso em 11 de agosto de 2008.

_____. **La democracia socialista del siglo XXI**. La página de Claudio Katz, *Textos en Ciencias Sociales*, 09.06.07b Disponível em: < <http://www.lahaine.org/katz/b2-img/katzdemoc.pdf> > Acesso em 11 de agosto de 2008.

_____. **Estrategias socialistas en América Latina**. La página de Claudio Katz, *Textos en Ciencias Sociales*, 17/1/2007c Disponível em: < <http://www.lahaine.org/b2-img/katzestr.pdf> > Acesso em 11 de agosto de 2008.

_____. **Socialismo ou neo-desenvolvimentismo**. Disponível em: < http://resistir.info/vários/socialismo_neodesarrollismo_p.html > Acesso em 2 de julho de 2008.

_____. **Que burguesia hay na Argentina**. Disponível em: < www.netforsys.com/claudiokatz > Acesso em 1º de julho de 2008.

KING, D. S. O Estado e as estruturas sociais de bem-estar em democracias avançadas. **Novos estudos CEBRAP**, n. 22, out. 1988.

KONDER, L. **Jornal do Brasil**. Entrevista concedida em 24-25 de agosto de 1996.

KOSIK, K. **Dialética do concreto**. 7. ed. Trad. Célia Neves e Alderico Toríbio. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

LEAL, V. N. **Coronelismo, enxada e voto**. São Paulo: Alfa-ômega, 1975.

LENIN, V. I. **Acerca de la incorporación de las masas y la administración del Estado**. Moscou: Editorial Progreso / Zahar, 1992.

_____. **A revolução proletária e o renegado Kautski**. Lisboa: Avante, 1979.

_____. **O Estado e a Revolução**. São Paulo: Hucitec, 1983.

_____. **Últimos escritos (Testamento político) & Diário das secretárias**. Belo Horizonte: Aldeia Global, 1979.

LESSA, S. A centralidade do trabalho em Luckács. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, v. 56, p. 7-23, 1996.

_____. **Para além de Marx?: crítica do trabalho imaterial**. São Paulo: Xamã, 2005.

LIMA, M. E. A. **Os equívocos da excelência: a nova forma de sedução na empresa**. Petrópolis: Vozes, 1996.

LIMA, M. C. O lugar da América do Sul na nova ordem mundial. In: _____ (org.). **O lugar da América do Sul na nova ordem mundial**. São Paulo: Cortez, 2001.

LOCATELLI, C. A gestão da política municipal de educação e a relação de poder em nível local. **Dissertação de mestrado**. Universidade Federal do Piauí – Mestrado de Educação: Teresina-PI, 2003.

LOURO, G. L. **Gênero, sexualidade e educação: uma perspectiva pós-estruturalista**. Petrópolis: Vozes / CNTE, 1997.

LÖWY, M. **A teoria do desenvolvimento desigual e combinado**. Disponível em: < <http://blog.revistaoutubro.com.br/edições-anteriores/revista-outubro-n-1/p.73> > Acesso em 4 de abril de 2008.

LUKÁCS, G. **Ontologia do ser social**. Trad. Carlos Nelson Coutinho. São Paulo: Lech, 1997.

_____. A autocrítica do marxismo. In: PINASSI, M. O.; LESSA, Sérgio (org.) **Lukács e a atualidade do marxismo**. São Paulo: Boitempo, 2002.

MANDEL, Ernest. **O capitalismo tardio**. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

MARCELINO, P. & AMORIM, H. Neoliberalismo e dominação de classe: uma análise do marxismo contemporâneo. Entrevista com Gérard Duménil. **Lutas Sociais** Nº 17/18 – 2º sem. 2006 e 1º sem. 2007

MARINI, R. M. Dialética da dependência, 1973. In: TRASPADINI, R.; STEDILE, J. P. (org.). **Ruy Mauro Marine: vida e obra**. São Paulo: Expressão Popular, 2005.

MARQUES, L. R. Caminhos da democracia nas políticas de descentralização da gestão escolar. In: **Ensaio: avaliação, políticas públicas e Educação**. Rio de Janeiro, v. 14, n. 53, out./dez. 2006, p. 507-526.

MARTINS, H. F. Ética do patrimonialismo e a modernização da administração pública brasileira. In: PRESTES, Motta Fernando C.; CALDAS, Miguel P. (org.). **Cultura organizacional e cultura brasileira**. São Paulo: Atlas, 1997.

_____. **Reforma do Estado na era FHC: diversidade ou fragmentação da agenda de políticas de gestão pública?** São Paulo: 2002 (mimeo.).

MARX, K. As lutas de classe na França. In: MARX, K.; ENGELS, F. **Obras escolhidas**. São Paulo: Alfa-Omega, s/d.

_____. **Contribuição à crítica da economia política**. Trad. de Maria Helena Barreiro Alves. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1983.

_____. ENGELS, Friedrich. **A ideologia alemã: teses sobre Feuerbach**. São Paulo: Editora Moraes, 1984.

_____. A guerra civil na França. In: MARX, K.; ENGELS, F. **Obras escolhidas**. São Paulo: Alfa-Omega, s/d.

_____. **O capital**. Rio de Janeiro: Editora Bertrand Brasil S. A., 1991.

_____. **Para a crítica da economia política (prefácio)** Coleção Os Pensadores. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

_____. **Crítica ao programa de Gotta**. Karl Marx & Friederich Engels – Obras Escolhidas. Vol. 3. São Paulo: Editora Alfa-Omega, s/d.

MATHIAS, G.; SALAMA, P. **O Estado superdesenvolvido**. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Brasília: Brasiliense, 1983.

MEC – Ministério da Educação e Cultura. Falta de professores preocupa especialista. Disponível em:

<<http://www.portal.mec.gov.br/index.php?view=article&catid=222&id=9885&tmpl=component>> acesso em 02 de outubro de 2008

MELO, M. A. As mudanças constitucionais na administração pública: a reforma “quase negociada”. In: MELO, Marcus André (org.). **O jogo das regras: as reformas constitucionais no Brasil, instituições políticas e processos decisórios**. Rio de Janeiro: Revan, 2002.

MELO, A. A. S. **A mundialização da educação: consolidação do projeto neoliberal na América Latina, Brasil e Venezuela**. Maceió: PPGE / CEDU / EdUFAL, 2004.

MÈZÁROS, Istvan. **Para além do capital**. Trad. Paulo César Castanheira. São Paulo: Boitempo; Campinas: Unicamp, 2002.

_____. **Filosofia, ideologia e ciências sociais: ensaios de negação e afirmação**. Trad. Paulo César Castanheira. São Paulo: Ensaio, 1993.

_____. **O poder da ideologia**. Trad. Paulo César Castanheira. São Paulo: Boitempo, 2004.

_____. Desemprego e precarização: um grande desafio para a esquerda. Trad. Caludete Pagotto. In: ANTUNES, R. (org.) **Riqueza e miséria do trabalho no Brasil**. São Paulo: Boitempo, 2006.

MOACYR, P. **A instrução e o Império**. São Paulo: Nacional, 1937.

MONAL, I. Mundialización imperialista: Estados nacionales y soberanía. **Revista de Políticas Públicas**. v. 9, n. 1, p. 7-30, janeiro de 2005.

MONTAÑO, C. **Terceiro setor e questão social**: crítica ao padrão emergente da intervenção social. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2000.

MOTTA, F. C. P. **O que é burocracia**. Coleção Primeiros Passos; 21. São Paulo: Brasiliense, 2000.

NATAL, J. Agudização do problema federativo e esgotamento do padrão de desenvolvimento no Brasil: a fragmentação sócio-espacial. In: _____. **Do desenvolvimentismo ao neoliberalismo**: a saga brasileira do século XX. Rio de Janeiro: Publicati, 2006.

NETTO, J. P. FHC e a política social: um desastre para as massas trabalhadoras. In: LISBAUPIN, Ivo. **O desmonte da nação**. Balanço do governo FHC. Petrópolis: Vozes, 1999.

NUNES, E. **A gramática política do Brasil**: clientelismo e insulamento burocrático. 3. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2003.

NUCCI JR. R. A Oposição de direita. Disponível em: (http://www.resistir.info/Brasil/a_oposicao_de_direita.html) acesso em 18 de agosto de 2008)

OFFE, C. **Problemas estruturais do Estado capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

OLIVEIRA, D. A. Educação e planejamento: a escola como núcleo de gestão. In: _____ (org.). **Gestão democrática da educação**: desafios contemporâneos. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

OLIVEIRA, R. P. A municipalização do ensino no Brasil. In: OLIVEIRA, D. A. (org.). **Gestão democrática da educação**: desafios contemporâneos. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

OLIVEIRA, F. de. **Crítica à razão dualista**. O ornitorrinco. São Paulo: Boitempo, 2003.

_____. A questão regional brasileira: a hegemonia inacabada. **Estudos Avançados**. Vol. 7 n. 18. São Paulo mai./ago. 1993. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v7n18a03.pdf>> Acesso em 18 de setembro de 2008.

PEREIRA, C. B.; GRAU, N. C. **O público não-estatal na reforma do Estado**. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 1999.

_____. **Desenvolvimento e crise no Brasil**: 1930-1983. 4. ed. São Paulo: Brasiliense, 1984.

_____. Do Estado patrimonial ao Gerencial. In: PINHEIRO, Wilhelm e Sachs (org.). **Brasil**: um século de transformações. São Paulo: Companhia das Letras, 2001.

PERRENOUD, P. **Construir as competências desde a escola**. Trad. Bruno Charles Magne. Porto Alegre: Artmed, 1999.

PESTANA, Maria I. G. S. Avaliação educacional – o sistema nacional de avaliação de educação básica. In: RICO, Elizabeth M. (org.). **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. 3. ed. São Paulo: Cortez; Instituto de Estudos Especiais, 2001.

PETRAS, J. Os fundamentos do neoliberalismo. In: _____; RAMPINELLI, W.; OURIQUES, N. (org.). **No fio da navalha: crítica das reformas neoliberais de FHC**. São Paulo: Xamã, 1998.

_____. América Latina: cuatro bloques de poder. **Lutas Sociais**, nº 17/18 – 2º sem. 2007 ISSN 1415-854X, p. 78-82.

PIERRI, R. **América Latina: pacto social contra a desigualdade**. Disponível em: <<http://www.mwglobal.org/ipsbrasil.net/nota.php?idnews=1600>> Acesso em 10/10/2008.

PINHEIRO, J. Uma cena decepcionante. **Lutas Sociais**, nº 15/16 – 2º sem. 2005-2006 ISSN 1415-854X, p. 149-160.

POCHMAM, M. Desempregados do Brasil. In: ANTUNES, R. (org.). **Riqueza e miséria do trabalho no Brasil**. São Paulo: Boitempo, 2006.

POLANYI, K. **A grande transformação**. Rio de Janeiro: Campus, 1980.

POULANTZAS, N. **Poder político e classes sociais**. São Paulo: Cortez, 2004.

_____. **O Estado, o poder, o socialismo**. 3. ed. Trad. Rita Lima. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1990.

PRADO JÚNIOR, C. **Formação do Brasil contemporâneo**. São Paulo: Brasiliense, 2006.

PRZERWORSKI, A. **Capitalismo e social-democracia**. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

RAMOS, M. N. **A pedagogia das competências: autonomia ou adaptação?** São Paulo: Cortez, 2001.

REZENDE, F. da C. Porque falham as políticas de reforma administrativas? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 17, n. 50. São Paulo, outubro de 2002.

REVELLI, M. **Oito hipóteses sobre o pós-fordismo**. Disponível em: <<http://www2.cdde.vt.edu/digitalfordism/materials/revelli.htm>> Acesso em 20 de agosto de 2009

RIBEIRO, G. L. **Cultura e política no mundo contemporâneo: paisagens e passagens**. Coleção Antropologia. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2000.

RICCI, R. Lulismo: três discursos e um estilo. **Lutas Sociais** nº 15/16 – 2º sem. 2005 e 1º sem. 2006.

RODRIGUES, V. Os interesses regionais e o federalismo: os casos do Nordeste e do Norte. In: FERREIRA FILHO, Hamilton de M.; DO NASCIMENTO, Melillo Dinis. **Balço e perspectiva do federalismo fiscal no Brasil** (Projeto) (mimeo). São Paulo: IESP / FUNDAP, 1993.

ROSA, B.; FARIA, G. E a culpa é do professor. **Revista Fórum**, 6. ed. Março de 2008. Disponível em <

http://www.revistaforum.com.br/sitefinal/EdicaoNoticialIntegra.asp?id_artigo=2261 > Acesso em 10 de novembro de 2008.

ROUSEAU, J. J. **Do contrato social**: ou princípio do direito político, trad. Pietro Nassetti. São Paulo: Martin Claret, 2002

SALAMA, P. **Le défi des inégalités – Amérique Latine / Asie**: une comparaison économique. Paris: Editions La Découverte, 2006.

SAES, D. **A formação do Estado burguês no Brasil (1888-1891)**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

SADER, E. A refundação do Estado e da política. In: NOVAES, Adauto. **A crise do Estado Nação**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

_____. **A nova toupeira**: os caminhos da esquerda latino-americada. São Paulo: Boitempo, 2009.

SANTOS, B. de S. **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SAVIANI, D. **Da nova LDB ao FUNDEB**. Coleção Educação Contemporânea. Campinas: Autores Associados, 2007.

_____. Entrevista concedida a Paulo Henrique Amorim. 04/11/2007, Disponível em: < www.convera-afiada.ig.com.br > Acesso em 10/11/2007.

SENNETT, R. **A cultura do novo capitalismo**. Trad. Clóvis Marques. Rio de Janeiro: Record, 2006.

SERFATI, C. Comentários. In: CHESNAIS, F. *et al.* **Uma nova fase do capitalismo?** Seminário Marxista: questões contemporâneas. São Paulo: Xamã, 2003.

_____. O braço armado da mundialização. **Revisa Outubro**, n. 6, São Paulo, Instituto de Estudos Socialistas, 2002, p. 46-65.

SENGE, P. M. **A quinta disciplina**. São Paulo: Best Seller, 1990.

SILVA, G. T. da. Democracia representativa e gestão participativa. In: OLIVEIRA, Marcus Aurélio Guedes de (org.). **Política e contemporaneidade no Brasil**. Recife: Bargaço, 1998.

_____. **Gestão pública e transformação social**. Recife: 2002 (mimeo.).

SILVA, I. G. **Democracia e participação na “reforma” do Estado**. Coleção Questões da Nossa Época, 103. São Paulo: Cortez, 2003.

SILVA, M. A. **Intervenção e consentimento**: a política educacional do Banco Mundial. Campinas: Autores Associados; São Paulo: FAPESP, 2002.

SMITH, A. **A riqueza das nações**. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

SILVA, S. R. Gestão da educação nos anos 90: equidade e conservadorismo. In: FERREIRA, N. S. Carapeto (org.). **Política pública e gestão da educação**: polêmicas, fundamentos e análise. Brasília: Liber Livro Editora, 2006.

SOUSA, S. P. S. Burocracia: notas interpretativas sobre os enfoques teóricos predominantes. **Revista de Políticas Públicas**. São Luís, v. 1. n. 1, p. 173-195, jul./dez. 1995.

SOUZA, D. B.; FARIA, L. C. Reforma do Estado, descentralização e municipalização do ensino no Brasil: a gestão política dos sistemas públicos de ensino pós-LDB 9.394/96. **Ensaio: avaliação e políticas públicas em educação**. Rio de Janeiro, v. 12, n. 45, p. 925-944, out./dez. 2004.

SOUZA, C. Governos locais e gestão de políticas sociais universais. In: **São Paulo em Perspectiva**, 18(2): 27-41, 2004.

TAYLOR, F. W. **Princípios de administração científica**. Trad. Arlindo Vieira Ramos. São Paulo: Atlas, 1985.

TAKAHASHI, F. Carreira de professor atrai menos preparados. Cotidiano. **Folha de São Paulo**, 9 de junho de 2008. Disponível em: <
<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidiano/ff0906200801.htm> > Acesso em 9 de junho de 2008.

TRAGTENBERG, M. **Burocracia e Ideologia**. 2. ed. São Paulo: Ática, 1992.

_____. **Administração poder e ideologia**. São Paulo: Cortez, 1989.

TROTSKY, L. **A História da Revolução Russa**. 1º Volume. A queda do Tazarismo. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978

VASAPOLLO, L. Trabalho atípico e a precariedade: elemento estratégico determinante do capital no paradigma pós-fordista. In: ANTUNES, R. (org.). **Riqueza e miséria do trabalho no Brasil**. São Paulo: Boitempo, 2006.

VÁZQUEZ, A. S. **Filosofia da práxis**. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales – CLACSO; São Paulo: Expressão Popular, 2007

WALLERSTEIN, I. Mundialização ou era de transição? Uma visão de longo prazo da trajetória do sistema-mundo. In: CHESNAIS, F. *et al.* **Uma nova fase do capitalismo?** Seminário Marxista: questões contemporâneas. São Paulo: Xamã, 2003.

WEBER. M. **Ensaio de Sociologia**. Trad. Waltensir Dutra. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

_____. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. Trad. Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1999.

_____. **Metodologia das ciências sociais**. Parte 1. Trad. Augustin Wernet. São Paulo: Cortez, 1992.