

GESTÃO PARTICIPATIVA DA EDUCAÇÃO NO CONTEXTO DO AJUSTE FISCAL E DA “REFORMA” DO ESTADO

José Eudes Baima Bezerra¹
Suziane Araújo Diógenes²
Mikeully Meire de Andrade Machado³

Resumo

O presente trabalho é um extrato de pesquisa desenvolvida na forma de Bolsa de Iniciação Científica pelos autores, no âmbito da UECE, e se pretende uma contribuição ao exame crítico das políticas de gestão democrática e participativa da educação pública, fundadas nos conceitos de subsidiariedade e de corporativismo e introduzidas no contexto da “reforma” do Estado, na década de 1990. Retomando a genealogia destes conceitos discutimos a tendência politicamente regressiva dos fundamentos “participativos e democráticos” das “reformas” do Estado e da educação e seu lugar na conversão dos serviços públicos em agências públicas não-estatais. No Ceará, toda a estrutura “democrática e participativa” necessária à transição para o “público não estatal” foi estabelecida, mas o processo privatizante não se consubstanciou. Os modelos de gestão participativa e democrática, porém, seguem preponderando na introdução da reforma gerencial do Estado que se desenvolve sob diferentes formas nas últimas duas décadas.

Palavras-chave: “reforma” do Estado, “reforma” educacional cearense, gestão democrática e participativa, princípio da subsidiariedade, corporativismo.

GESTÃO PARTICIPATIVA DA EDUCAÇÃO NO CONTEXTO DO AJUSTE FISCAL E DA “REFORMA” DO ESTADO

¹ Doutor em Educação pela UFC), professor adjunto da Universidade Estadual do Ceará (UECE). E-mail: eudesbaima@yahoo.com.br.

² Aluna do Curso de Pedagogia da FAFIDAM/UECE, bolsista de iniciação científica IC/UECE.

³ Aluna do Curso de Pedagogia da FAFIDAM/UECE, bolsista de iniciação científica IC/FUNCAP.

O presente artigo é um recorte de um estudo mais amplo acerca das políticas de gestão participativa aplicadas, sob influência do Banco Mundial (BM), à esfera do serviço público no Brasil, no contexto da “Reforma” do Estado⁴. Este recorte se concentra na apresentação do fundamento filosófico do “participacionismo” na gestão do serviço público, no limite de um ajuste fiscal em permanência: governança, corporativismo e subsidiariedade e num breve exame de sua presença na “reforma” do Estado e da Educação iniciadas nos anos de 1990.

Aqui procuramos mostrar, numa rápida genealogia dos citados conceitos, a tendência politicamente regressiva dos fundamentos “participativos e democráticos” das “reformas”, lançando um olhar ao Plano Diretor da Refoma do Aparelho de Estado, de 1995 e a seus desdobramentos na educação cearense entre 1995 e 2006.

1. *Governance* e participação como foco do Banco Mundial (BM)

O princípio da gestão democrática, descentralizada e participativa, um dos fundamentos da “reforma” do Estado, tomou ares de consenso, seja no mundo acadêmico seja na esfera política. Mas em que circunstâncias gestão democrática se estabeleceu como imperativo categórico das políticas “reformistas”?

Assinalemos quanto a isto que, no contexto da “reforma” do Estado, a reconfiguração da gestão ocupou lugar decisivo, pois concentrava os argumentos que apelavam à racionalização, eficiência e produtividade, ao tempo em que apontavam para a desresponsabilização estatal, imperativo do ajuste fiscal.

As últimas décadas têm assistido à batalha do capital para reduzir o Estado ao que lhe é essencial como instrumento de dominação “*de toda classe burguesa*”, indicando a supressão dos traços de soberania nacional, com a flexibilização ou extinção dos regulamentos que prejudicam a liberdade do capital transnacional. Assim, a virada dos anos de 1980 para a década de 1990 conheceria uma ofensiva ajustadora que, em face dos os direitos dos trabalhadores, visava a uma severa compressão do valor da força de trabalho e à retomada da eficácia fiscal do Estado.

Falar-se-ia assim em duas ondas de “reformas”: uma destinada a responder à crise fiscal e à inadimplência do Estado frente aos credores, numa situação marcada pelo declínio extraordinário do nível de vida das massas. A segunda, visando a uma “redução do Estado aos instrumentos indispensáveis à manutenção da exploração capitalista” (GLUCKSTEIN, 1994, p. 45), o que implicava transferir à sociedade civil as custosas funções sociais do poder público, a “Reforma do Aparelho de Estado”, a edificação da *governance*. Para Borges (2003) e Araújo (2005), o BM move seu foco, nessa segunda onda, da macroeconomia para a “reforma institucional”.

No Brasil, a crise e queda do Governo Collor de Mello pôs em risco o programa de ajuste no seu conjunto, o que levaria as agências internacionais a uma preocupação que, se não era nova, se fazia emergencial: como integrar as massas populares na aplicação “democrática” da “reforma” necessária ao enfrentamento da crise fiscal?

Assim, era necessário, a um só tempo, instituir um espaço político-institucional que justificasse a responsabilização total ou parcial da sociedade civil pelos serviços do Estado (uma esfera pública não-estatal no jargão “reformista”) e esconjurar a política e a luta de classes: uma “reforma” que separasse as funções políticas do Estado de suas funções econômicas e sociais. Aquelas, operadas, no máximo, no campo eleitoral⁵ e estas, exercidas no campo das necessidades técnicas de eficiência, equidade e avaliação de resultados, onde a gestão poderia ser exercida diretamente pelos cidadãos.

A gestão participativa da *rotina*, no seio das instituições descentralizadas, integraria o plano global, formulado e encaminhado na “cabine de comando” (SOUZA, 2001, p. 47), cujo sentido era a privatização, o ajuste fiscal, a abertura comercial, a redefinição do contrato de trabalho, a reforma dos sistemas de previdência, etc. Por isso, a nova agenda do Banco colocará em destaque os temas da *governance* democrática, do *accountability* e da participação. Para Borges (Op. cit., p. 126), trata-se de “(...) construir um amplo consenso, contribuindo para *adequar a democracia às demandas da estabilidade política subjacente ao modelo de desenvolvimento capitalista liberal*” (itálicos nossos).

No plano da *governance*, da “técnica do bom governo”, destituída de tendências ideológicas, seria possível absorver a participação dos cidadãos na gestão dos serviços. Naturalmente esse Estado procedimental participativo, responsivo às demandas da globalização, se assentaria no respeito à propriedade privada e no compromisso de

⁵ Haverá de se processar ulteriormente uma progressiva despolitização dos próprios processos eleitorais.

prover as melhores condições para o setor privado. A segunda geração de “reformas”, concentrada no Estado, estará organicamente ligada à primeira, ao ajuste econômico.

2. *Governance* e regressão política: Princípio da Subsidiariedade e corporativismo

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

Tais ressurgem na “reforma” do Estado centrada na gestão, dando a base do modelo político que demanda a integração da sociedade no seio de um “Estado integral”, tema caro à tradição corporativista. Na origem, "corporativismo" era a defesa das corporações de ofício medievais. Mantendo a acepção original (instituições que absorviam o destino de seus membros numa “razão” superior), a palavra adquiriu novos significados. No seu ressurgimento contemporâneo, identificar-se-á com a Doutrina Social da Igreja Católica (DSI). A questão chave é a negação da luta de classes. Para a Igreja, não existem antagonismos de classe nas sociedades, mas tão somente interesses funcionais que originam conflitos. Onde e como eles podem ser solucionados?

O tomismo, retomado pela DSI, parte do dogma de que cada membro da Igreja seria um átomo do corpo místico de Cristo, no qual os indivíduos encontram seu sentido e seu destino. Secularizando esse dogma, a sociedade seria composta de comunidades autônomas a cujo desiderato (bem comum) cada membro estaria originariamente ligado, da mesma forma que cada comunidade faria parte de um mesmo "corpo" superior. Um desenho social que estava relacionado com a ordem feudal, calcada no fatalismo de uma longa cadeia que repousava finalmente nas costas do campesinato. Esta cadeia, capaz de manter a imobilidade e a coesão sociais, conquanto radicasse em autonomias, fazia de cada uma delas um integrante de um “Estado total” ou “integral”, onde, suprimidas as contradições de classe, seriam suprimidos os conflitos sociais.

Toda essa construção ideológica pré-capitalista ressurgiu regularmente ao longo do desenvolvimento da própria sociedade burguesa, na incessante tentativa de subordinar os trabalhadores aos interesses dos patrões, mesmo ao custo dos próprios cânones do liberalismo. No seio das “reformas” dos anos de 1990, ela aparece na “reforma” da administração pública, por meio da “despolitização” da gestão, em nome

de um “bem comum”. O instrumento dessa “despolitização” seria o exercício da gestão pública pela sociedade civil, atraída ao âmbito de um “Estado integral” equalizador das contradições de classe.

O retorno da velha questão do “bem comum” reintroduz o Princípio da Subsidiariedade, identificado à “técnica” da descentralização dos serviços para as comunidades. Deve-se deixar que essas comunidades exerçam suas "competências" no limite daquilo que ela é capaz de resolver, com o objetivo de "harmonizar" as relações e colocar o conjunto a serviço do "bem comum", da comunhão dos interesses de todas as comunidades (PIO XI, Carta Encíclica Quadragesimo Anno, Parte II, Item 5).

Amaral (2002, p. 237), advogando a atualidade do Princípio da Subsidiariedade, defende tese análoga ao indicar a “integração voluntária de entidades menores numa comunidade superior”, esclarecendo que “é no quadro desta entidade superior que cada uma das entidades autônomas possui um determinado nível de competências e de poderes privativos”. Em resumo, frente à crise do capital, que engendra uma crise do Estado burguês, os teóricos da autonomia advogam a volta a formas organicistas de ordenamento social, baseadas na autonomia das partes, mas disciplinadas, através da Participação, no contexto de uma ordem superior.

Note-se o labor ideológico, para fazer passar a política de desresponsabilização do Estado, de lançar mão de uma “valorização” da iniciativa local, do “controle social”, pressupondo um “bem comum”, que, situado além das capacidades dos corpos inferiores da sociedade deve ser liminarmente aceito. Fundada no Princípio da Subsidiariedade, a Participação se presta à legitimação dos programas de concessão, terceirização e privatização, combinando uma subsidiariedade vertical (“empoderamento” da sociedade civil), e subsidiariedade horizontal (repasso dos serviços para a iniciativa privada). Está aí resumido o conceito modernamente denominado "democracia participativa".

3. Gestão democrática e participação no *Plano Diretor da Reforma do aparelho do Estado brasileiro*

Qual o lugar da ideologia “participacionista” no processo de “reforma” do Estado dos anos de 1990? O presente item visa a localizar esse tema no quadro da “reestruturação” do Estado brasileiro que começou a ser operada no primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso na Presidência da República, com suas bases

sintetizadas no Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado - PDRAE (BRASIL, 1995) formulado em 1995 pela Câmara de Reforma do Estado do então Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), cujo titular era Luís Carlos Bresser Pereira.

Pretende-se expor os grandes eixos da reforma de 1995, dando ênfase ao que nela explicita os aspectos do trinômio descentralização-democratização-participação. Para tanto rastremos brevemente a transfiguração subsidiarista da legislação na Constituição Federal de 1988, que renunciava o PDRAE, implementado pelo MARE a partir de 1995. Finalmente, examinaremos o PDRAE, direcionando a reflexão o advento das Organizações Sociais como “forma afinal descoberta” de operacionalização dos serviços nas circunstâncias do Estado “reformado”.

3.1 Subsidiariedade e “Reforma” do Estado na Constituição Federal de 1988

Embora a CF, 1988 tenha acolhido uma quantidade não desprezível de reivindicações populares, sua orientação geral dava fundamento legal para a introdução dos mecanismos que possibilitariam a ofensiva “reformista” dos anos de 1990. Não são poucos os doutrinadores jurídicos que identificam no texto constitucional de 1988 o Princípio da Subsidiariedade: Pólli (2009), Sílvia Faber Torres (2001), Celso Bastos, Maria Coeli Simão Pires (2000).

Pólli (Op. cit., p. 12) assevera que a CF de 1988 inaugura a vigência do Princípio da Subsidiariedade nas constituições brasileiras, mas observa que tal princípio preexistia no Direito Constitucional, “não obstante a terminologia diferenciada”.

De fato, Bastos, encontra o Princípio da Subsidiariedade na repartição histórica de atribuições entre os poderes e esferas administrativas. Nesse sentido, afirma a presença da subsidiariedade na norma constitucional desde a CF de 1934 (BASTOS apud PÓLLI, p. 13), se prolongando na CF de 1946. Também a CF da Ditadura Militar, de 1967 incorporava o Princípio da Subsidiariedade, explícito no Decreto 200/1967 que dispunha sobre a reforma administrativa.

Neste sentido, a CF de 1988 focaliza fortemente o chamado poder local, atribuindo prioridade aos mecanismos que ensejam o processo de descentralização, em geral, e o de municipalização, em particular. (BASTOS apud PÓLLI, p. 13). A Carta de

1988 dá relevância à noção de autonomia municipal, dando-lhe a função de, segundo Pires (S/D, p. 4), “integrá-lo na tarefa conjunta de construção do Estado democrático”.

A viabilização da descentralização, via municipalização, levará a Carta a atribuir autonomia tributária ao município (artigos 157-159 da CF), bem como a prescrever o mecanismo de repasses financeiros das esferas superiores para a esfera municipal (artigos 34 e 165 do Ato das Disposições Constitucionais Provisórias – ADCP).

A municipalização, todavia, conviveu funcionalmente com o forte centralismo do Estado brasileiro, como forma de desresponsabilização do poder central. Todo esse esforço constitucional estava focado, conforme o Princípio da Subsidiariedade, no objetivo de realizar a harmonia entre os entes da sociedade civil e o Estado, expressão organizada dos desígnios do capital, regressivos em nossa época.

De fato, é possível identificar na CF de 1988 uma orientação subsidiarista nos artigos referentes à área de saúde (187 e 198, III), da assistência social (204, I), da educação (205 e 206, IV, entre outros), do meio-ambiente (225) e da criança e do adolescente (227, § 1º), conforme achados da presente pesquisa. Sob este ângulo, registra-se a enfática determinação do artigo 173 da CF, que limita a atuação direta do Estado na atividade econômica ao caráter subsidiário e excepcional, quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo. No mesmo sentido, os artigos 173a 177 extinguem ou flexibilizam, em favor de uma intervenção estatal subsidiária, o regime de monopólio exercido até então pelas empresas públicas.

A CF de 1988, por outra parte, lança as bases legais para a “reforma” gerencial, de sentido privatista, fundada no Princípio da Subsidiariedade, já nos anos de 1990.

3.2 O Plano Diretor da Reforma do aparelho do Estado brasileiro

A crise mundial a partir de 1973, que prepara a ruptura de 1982 é, para os formuladores da “Reforma” do Estado, obra das políticas keynesianas e dos compromissos fiscais do *welfare state*. Desde então, esta ideia tem sido o ponto de convergência de políticas econômicas (FIORI, 1997). Bresser Pereira (1997, p. 9) parte justamente do que chama de “a Grande Crise de 1982”.

Para Bresser Pereira (Idem, ibidem, p. 9-10), o mercado é, ao mesmo tempo, um dos pólos de coordenação da economia (o outro é o Estado), e o horizonte possível que domina a vida social. Com efeito, para o autor, o mercado e o Estado “coordenam a vida

econômica. Assim, as crises ou decorreriam de uma falha do pólo estatal, ou de uma falha no funcionamento do mercado.

Conforme Bresser Pereira (1997, p.10), além de cumprir um papel funcional na constituição do mercado, o Estado sempre tendeu a concorrer com ele. Esse traço, mantido em limites aceitáveis ao ideário liberal, se pronunciou com mais vigor a partir do *crash* de 1929. Para o autor, esse lugar ao qual o Estado fora empurrado estaria na origem da crise dos anos de 1980. A crise dos anos de 1980 decorreria da identificação dele próprio com a sociedade civil, isto é, com o mercado. Superar a crise exigiria desfazer-se desse modelo estatal.

O desejável seria uma coordenação não-polar da economia, numa associação entre Estado e mercado, assegurada a organização da produção pelo capital. Isto implicaria uma redefinição das funções estatais (BRESSER PEREIRA, op. cit., p. 11). Em primeiro lugar a “globalização” exigiria um Estado capaz de viabilizá-la. Assim, o Estado “reformado” teria natureza não-nacional: “os estados nacionais perderam autonomia, e as políticas econômicas desenvolvimentistas (...) não mais se revelaram efetivas” (Idem, ibidem, p. 11-12). Em segundo lugar, a dimensão “social” do Estado acarretou uma burocracia, que “agora não se limitavam a realizar as tarefas clássicas do Estado”. Por fim, o Estado “intervencionista” foi capturado por interesses privados, inviáveis no cenário da crise fiscal.

Essas bases fundamentais foram sintetizadas politicamente no PDRAE (BRASIL, 1995) formulado pela Câmara de Reforma do Estado do MARE. Examinemos então os Cadernos do MARE nº 1, A Reforma do Estado dos Anos 90: lógica e mecanismos de controle (PEREIRA, 1997) e nº 2, Organizações Sociais, em que se faz a plena explicitação teórica das diretrizes contidas no Plano Diretor.

Bresser Pereira (op. cit., p. 17) expõe de forma concentrada que reforma deriva das constatações que faz: “(...) a reconstrução do Estado, para que este possa (...) voltar a complementar e corrigir (...) as falhas do mercado (...) com a implantação de uma administração pública gerencial.”

Para tanto, indica quais os “processos” básicos da “reforma”: redução do Estado através da privatização, terceirização e; redução da interferência do Estado na vida econômica; aumento de sua capacidade decisória, através do ajuste fiscal e de uma reforma gerencial da administração e o aumento da governabilidade por meio do deslocamento de responsabilidades para o campo da sociedade civil, “abrindo espaço

para o controle social ou democracia direta”. (PEREIRA, op. cit., p. 19,). Trata-se de um desmantelamento do Estado em sua “face social”, de forma que o PDRAE “abria espaço para o controle social e a democracia participativa” como meio de ampliar a governabilidade necessária para implantar o gerencialismo e o ajuste fiscal.

Para entender esta dinâmica, temos que ressaltar que o PDRAE dividia o aparelho de Estado em três áreas: (1) Atividades exclusivas de Estado: a justiça, a polícia, o exército”,) “poder extroverso” do Estado sobre a sociedade civil (op. cit., p. 22); (2) Serviços sociais e científicos, destinados à “publicização” e (3) Produção de bens e serviços para o mercado, as empresas estatais destinadas à privatização direta.

As “atividades exclusivas” corresponderiam então ao poder de “legislar e punir, de tributar e realizar transferências (...) de recursos”, para garantir “a propriedade e os contratos”, que se manteriam no modelo tradicional. Garantida a insulação do Estado em suas “atividades exclusivas”, poder-se-ia exercer então a “democracia participativa”, por meio da “publicização” dos serviços, diretamente conectada com a transferência das responsabilidades do Estado para a sociedade civil (Idem, ibidem, p. 22-23).

3.3 “A estratégia da reforma do Estado se apóia na publicização dos serviços não-exclusivos de Estado”

Para distinguir a “publicização” da privatização pura e simples, Bresser Pereira (idem, ibidem, p. 25) estabelece uma nova categoria de propriedade, nem privada, nem pública: o público não-estatal. O ex-ministro não se preocupa em demonstrar a validade de sua tese acerca da emergência desta “nova forma de propriedade nem estatal nem privada” do ponto de vista do lugar das classes sociais na divisão do trabalho. Importa a ele descrever um terceiro setor como o reino das atividades que, sendo objeto da disputa no mercado, diriam respeito ao interesse comum.

O público não-estatal se fundaria nas regras de mercado. Por isso sua gestão não pode estar sujeita às pressões políticas, mas exercida e controlada pela sociedade civil, terreno alheio aos embates partidários e sindicais, *locus* renovado do “bem comum”. Para alcançar os graus de eficiência almejados, os serviços “publicizados” devem estar, assim, livres das peias legais que regulam o setor público: regimes jurídicos dos servidores, do financiamento público exclusivo, etc. (Idem, ibidem, p. 15).

Chegamos aqui ao aspecto decisivo do problema: a afirmação peremptória de que “a estratégia da reforma do Estado se apóia na publicização dos serviços não-exclusivos de Estado. É aqui que se pode falar propriamente da introdução dos mecanismos de democratização e participação popular: “Essa forma de parceria entre a sociedade civil e o Estado (...) torna mais fácil e direto o controle social *mediante a participação*, nos conselhos de administração, dos diversos segmentos beneficiários envolvidos” (Idem, *ibidem*, p. 12. Itálicos nossos.).

Cabe assinalar a indicação do contrato de gestão como instrumento do tipo de gestão que anima a “reforma” do Estado de 1995. O contrato de gestão se reveste nesse caso de instrumento do controle por resultados, que também se consagrará como uma das bases da “reforma”: “[A OS] será responsável pelos *resultados pactuados mediante contrato de gestão*” (Idem, *ibidem*, p. 12-13. Itálicos nossos.). Essa concepção implica imediatamente o deslocamento da responsabilização da esfera estatal para a esfera da sociedade civil, que, no Brasil, apareceu sob a forma da descentralização.

Por fim, cabe extrair do próprio Bresser Pereira o lugar da “democracia participativa” na reforma do Estado. Para ele, o controle social está encaixado no dispositivo de controle e gerenciamento dos serviços públicos empurrados para a esfera pública não-estatal. Ali, o controle primordial é exercido pelo mercado, cuja racionalidade intrínseca seria o horizonte para as demais esferas de controle: a *democracia direta (controle social)*, o controle democrático representativo, o controle hierárquico gerencial e o controle hierárquico tradicional.

4. A educação cearense no marco do Plano Diretor

A Constituição Federal de 1988 já consagrava o regime de colaboração, pedra fundante do processo de descentralização que se operaria a seguir, como previstos na CF, art. 211 (BRASIL, 1988 p. 139). As constituições estaduais e a Lei 9.394/1996, das Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB, art. 3º, VIII), consagrarão a gestão democrática e a participação dos segmentos constitutivos das redes e das escolas públicas (LDB, art. 13-15, apud SAVIANI, 1999, p. 167-168).

No Ceará iniciar-se-á, a partir de 1995, um processo de adequação do sistema estadual de ensino às premissas da “reforma” do Estado. A Secretaria de Educação (SEDUC) toma iniciativas de transferência de responsabilidade pelos processos pedagógicos, administrativos e financeiros para o âmbito do município e da escola. Para

tanto, avança mecanismos de tomada de decisão na esfera da unidade escolar com a constituição dos conselhos escolares, a escolha de diretores por votação da comunidade e a transferência de recursos financeiros para as unidades (CEARÁ, 1997, p. 7).

Para isso, se cria um marco legal compatível com a política descentralizadora adotada pelo governo. A Lei nº 12.452, de 6 de junho de 1996, em seu artigo 4º, item VII, que dispõe sobre o processo de municipalização do ensino fundamental no estado, indica a criação de conselhos escolares com funções consultiva, deliberativa, de avaliação e controle de atividades pedagógica, administrativa e financeira, constituído com representação dos segmentos de professores, alunos, pais, funcionários e da comunidade.

Ainda em 1996, o Executivo Estadual faz aprovar a Lei 12.622 (CEARÁ, 1997), do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento da Escola (FADE), que transformava as unidades escolares em unidades orçamentárias, determinava a autonomia financeira e instituiu os conselhos escolares. Esta Lei explicita a flexibilização da gestão, no sentido do autofinanciamento da escola e das parcerias com a esfera privada, posto que o Fade admitia que o financiamento das Escolas Públicas Estaduais fosse de origem pública, privada e oriunda do autofinanciamento.

Em 1998, a Lei nº 12.681, regulamentada pelo Decreto nº 25.287, estabelece o processo de escolha direta de diretores das unidades escolares do estado, consagrado o princípio da escola como núcleo da gestão.

Consoante com isso se desenvolveu ainda um processo de planejamento “com foco na escola” que resultou na adoção do Projeto Político-Pedagógico e do Plano de Desenvolvimento da Escola, de tom gerencial e flexibilizador. Ao mesmo tempo, foi implantado, no contexto do FUNDESCOLA, o Plano de Melhoria da Educação Básica - PMEB, visando a racionalizar o trabalho da escola e centrado no gerenciamento da qualidade total.

O Governo Lúcio Alcântara (2003/2006) encaminha, na gestão da Professora Sofia Lerche Vieira à frente da SEDUC, a Gestão Integrada da Escola – GIDE - como instrumento de planejamento, em substituição aos Projetos Político-Pedagógicos, certificado pelo MEC em junho de 2006 pela assinatura do Termo de Compromisso entre SEDUC e Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

Ao fim do ciclo iniciado pela eleição de Tasso Jereissati em 1986, a rede pública cearense havia já adotado o arcabouço conceitual e legal prefigurado PDRAE. O

caminho à publicização da rede, entretanto não estava, graças à resistência social, politicamente equacionado.

Como conclusão

Como se vê na experiência da reforma educativa cearense, é justo na esfera dos serviços públicos (ou “não-exclusivos”) que se pode falar propriamente de uma “reforma” do Estado, como é também nesse setor que se pode falar propriamente da introdução dos mecanismos de democratização e participação (com vistas à *governance*). Esse modelo gestor se coaduna, no contexto da “reforma” com a desestatização dos serviços (publicização): “As organizações públicas não-estatais (...) são diretamente controladas pela sociedade através de seus conselhos”, diz Pereira (Op..cit., p. 27).

O processo de adequação “democrática e participativa” das instituições estatais ao imperativo da “publicização”, entretanto, não se completou. Basta dizer que no documento de Bresser Pereira que abordamos e mesmo no PDRAE, as escolas públicas estavam incluídas entre os serviços a serem “publicizados”. De fato, toda a estrutura “democrática e participativa” necessária a essa transição foi estabelecida, como mostra o caso do Ceará, mas a transição das escolas das redes públicas em organizações públicas não-estatais não se efetivou.

Os modelos de gestão participativa e democrática, porém, seguem preponderando na introdução da reforma gerencial do Estado, tornando necessária uma caracterização da democracia participativa.

Referências

AMARAL, Carlos Eduardo P. *Do Estado Soberano ao Estado das Autonomias: regionalismo, subsidiariedade e autonomia para uma nova idéia de Estado*. Blumenau: EDIFURB, 2002.

ARAÚJO, Vinícius de Carvalho. *A Governança como Superlativo Conceitual da Reforma do Estado*. In: Revista Eletrônica sobre Reforma do Estado n° 3. Salvador: setembro/outubro/novembro de 2005.

BEHRING, Elaine R. *Brasil em Contra-Reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos*. São Paulo: Cortez Editora, 2003.

CEARÁ/SECRETARIA DE EDUCAÇÃO. *Subsídios para a Criação e Implantação de Conselhos Escolares*. Fortaleza: SEDUC, 1997.

BORGES, André. *Governança e Política Educacional: a agenda recente do Banco Mundial*. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Vol. 18, nº 52, junho de 2003.

BRASIL. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado*. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995.

_____. *Constituição – República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988.

CARDONI, Edison V. *Corporativismo e Subsidiariedade – instrumentos de regressão social*. Disponível em: <http://www.juventuderevolucao.org>. Acesso em 04.03.2008.

FIORI, José Luís. *Aos condenados da terra, o equilíbrio fiscal*. Praga - *Revista de estudos marxistas*. São Paulo, Nº 1, Boitempo Editorial, Julho/1997.

GLUCKSTEIN, Daniel. *Alguns Dados sobre o Imperialismo Senil e a Marcha para o Desmembramento do Mercado Mundial*. In: *Revista A Verdade (Revista Teórica da IV Internacional)* nº 9/10. São Paulo: O Trabalho, dezembro de 1994.

PEREIRA, Luís Carlos Bresser. *A Reforma do Estado nos Anos 90: lógica e mecanismos de controle*. In: *Cadernos do MARE* nº 1. Brasília, 1997.

_____. *Organizações Sociais*. In: *Cadernos do MARE* nº 2. Brasília, 1998.

PIO IX (Papa). *Carta Encíclica Quadragesimo Anno*. São Paulo: Paulus, 2009.

SAVIANI, Dermeval. *A Nova Lei da Educação: trajetória, limites e perspectivas*. Campinas: Autores Associados, 1999.

SOUZA, Silvana Aparecida de. *Gestão Compartilhada da Educação – Democracia ou Descompromisso?* São Paulo: Xamã, 2001.