

# EDUCAÇÃO E DEMOCRACIA NO CONTEXTO DA DESCENTRALIZAÇÃO DO ESTADO<sup>1</sup>

Antonio Munarin\*

**Resumo:** O presente artigo toma como base de análise a experiência de educação pública fundamental chamada de “Plano Regional de Educação” (PRE) que se desenvolveu na Região Serrana de Santa Catarina, no período de 1991 a 1996. Discute a questão das possibilidades (e limites) de uma experiência política local de construção de esfera pública. Toma por base uma experiência de gestão de política educacional local, considerada no contexto da expansão das políticas do Banco Mundial e de outras agências multilaterais de desenvolvimento para o setor educacional nos países de capitalismo periférico. O trabalho deriva da tese de doutoramento em *Educação: história e filosofia da educação*, defendida em março de 1999, na PUC/SP, com o título *Educação e esfera pública na Serra Catarinense: a experiência política do Plano Regional de Educação*.

**Palavras-chave:** Política educacional, capitalismo e Plano Regional de Educação.

Farta documentação de conhecimento público e competente literatura evidenciam a vinculação, em relação de dependência, das políticas de reforma da educação pública que vêm sendo empreendidas pelo Governo Brasileiro à estratégia das agências multilaterais de desenvolvimento. Relação direta se estabelece, fundamentalmente, com

---

\* Doutor em Educação. Professor e pesquisador do Programa de Pós-Graduação em Educação da UFSC.

o Banco Mundial (BIRD) e com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

Cria-se um quadro de tensão em que se tem, de um lado, a relação de cumplicidade entre o Governo Brasileiro e agências multilaterais que vêm gerando políticas de reformas da educação de base e se impõem hegemônicas. De outro lado, a resistência de setores da sociedade civil brasileira que lutam por “educação pública, gratuita e de qualidade para todos e em todos os níveis”. Em essência, configura-se uma relação de oposição de sujeitos que têm no centro da disputa o papel do Estado. Ou seja, na medida que os sujeitos da sociedade civil visam um maior comprometimento do Estado brasileiro com políticas de democratização da educação, é estratégia daquelas agências e é prática política do governo brasileiro a promoção de reformas numa perspectiva privatizante e de desconcentração do Estado. A estratégia dessas agências multilaterais e as políticas do governo brasileiro, em grande medida, se combinam no sentido de repassar funções e encargos administrativos e financeiros à periferia do próprio Estado central e à sociedade. É o que chamam de “descentralização”. Assim, as chamadas políticas neoliberais de desconcentração administrativa do Estado, no intuito ou sob pretexto de valorizar o espaço local por mil razões apontadas, produzem a fragmentação das práticas sociais e do poder político da sociedade que se materializa no Estado democrático.

Não obstante, essa lógica fragmentadora do caminho da construção democrática pode ser, pelo menos parcialmente, revertida em ganhos de democracia. Com efeito, é possível contabilizar avanços reais em experiências de educação pública, em certas circunscrições locais. Dito em outros termos, o contexto da desconcentração do Estado sob a hegemonia da ideologia neoliberal arma-se na perspectiva de desmonte do Estado nacional que, enquanto relação social, tendia à democracia no sentido de soberania popular. No entanto, a ação ativa dos agentes do capitalismo orientada ao desmonte do que historicamente se construía público engendra contradições. E nesse universo contraditório a (re)valorização das experiências locais é também uma questão controvertida. Se, de um lado, tendem à reprodução do autoritarismo pela via da fragmentação das práticas e serviços de interesse público, e mormente tendem, de outro lado, tais expe-

riências coordenam vontades de sujeitos sociais com condições históricas locais e podem definir os contornos de um processo de construção de esfera pública democrática.

Assim, no campo empírico, este trabalho maneja a seguinte hipótese: em que pese o ardid da ordem mundial hegemônica pela ideologia neoliberal que, entre outros traços estratégicos, induz a ações localistas e portanto fragmentadoras do poder político, a experiência local do “Plano Regional de Educação”, desenvolvida na Região Serrana de Santa Catarina, que faz parte da dinâmica definida na relação entre governo brasileiro e agências multilaterais de desenvolvimento, na sua singeleza e nos seus limites, constitui uma experiência de construção de uma *esfera pública* democrática. O alcance de tal intento é constatado, de um lado, pelas evidências de que a experiência do PRE representa ganhos reais na qualidade da educação pública fundamental dessa circunscrição; de outro lado, e principalmente, pela dinâmica da participação política que envolveu diversos atores da sociedade civil local em relação de cooperação entre si e de cooperação e confronto com órgãos governamentais. Enfim, o PRE teria significado um importante espaço local de ampliação da política na perspectiva da democratização do Estado e da sociedade. Essa perspectiva positiva sobre aquela experiência não pode, entretanto, permitir visão irrealista que conduziria à idealização do espaço local por definição. Convém, aliás, adiantar que suas especificidades e limites contrastam com qualquer visão idealista e faz-se mister, portanto, levá-los em consideração, na análise.

No contexto deste estudo, o conceito de *experiência* é tomado no seu sentido de *experiência histórica*, processos de interações e reconhecimentos recíprocos onde os sujeitos sociais forjam suas identidades (SADER, 1988). Nela, os sujeitos se forjam como “uma coletividade onde se elabora uma identidade e se organizam práticas através das quais seus membros pretendem defender seus interesses e expressar suas vontades, constituindo-se nessas lutas” (SADER, 1988, p. 55). Segue o mesmo sentido atribuído por E. P. Thompson (1987) para a experiência de constituição de classe social. Para Thompson, a classe social se constitui quando pessoas reais se reconhecem em *experiência* comum, sentem e articulam uma identidade entre si, confor-

me seus interesses e contra outras pessoas cujos interesses se opõem aos seus.

### **Plano Regional de Educação**

O que ficou conhecido na Região Serrana de Santa Catarina como Plano Regional de Educação (PRE) resultou de diversas iniciativas e práticas que convergiam. Trata-se de um processo político e pedagógico que resulta da articulação de órgãos governamentais e organizações da sociedade civil que se ocupam da questão da educação pública naquela região que elabora e executa políticas para as redes escolares municipais e estadual. Assim, governo estadual e governos municipais coordenaram esforços sob a mediação e participação direta de entidades da sociedade civil local no sentido de se alcançar certos objetivos, em princípio, comuns a todos, no campo da educação fundamental. A busca da melhoria da qualidade do ensino pontua como objetivo geral e explícito a todas as partes; não obstante, certos objetivos subjacentes, não raro se impõem e maximizam contradições inerentes ao processo de busca partilhada por sujeitos portadores de diferentes interesses.

O PRE, enquanto um processo de articulação de sujeitos em torno da questão educacional nasce, já no ano de 1991, logo no início do governo Kleinübing, no estado de Santa Catarina. Mas seu auge foi alcançado durante os anos de 1995 e 1996, período que corresponde aos dois primeiros anos de gestão do governo estadual de Paulo Afonso Vieira<sup>2</sup>, em concomitância aos dois últimos anos de mandato dos prefeitos municipais eleitos em 1992. É nesse período que se verifica maior intensidade do PRE na execução de sua principal atividade que é a formação do professor como parte de um processo de mudança curricular que aponta para uma perspectiva de educação de qualidade “sócio-cultural” (ARROYO, 1996).

A ação conjunta de diversas organizações no campo da educação é articulada de tal maneira que o movimento se faz uma rede; tênue, mas uma rede de organizações em torno da busca da melhoria da qualidade da educação na região, onde cada componente,

de um modo ou de outro, participa de decisões e assume compromissos. Há uma estrutura organizativa que assegura o fluxo de decisões e ações, de acordo com princípios que se pautam pela busca de eficiência e da democracia.

“Plano Regional de Educação” é uma autodenominação — inadequada no meu entender, pois não constitui um plano propriamente dito — do processo protagonizado pelos sujeitos que compõem a rede, na tentativa de unificar iniciativas dispersas que já vinham ocorrendo, desde há anos, com vistas à melhoria da qualidade da educação pública fundamental. Essa denominação foi cunhada a partir do segundo semestre de 1994 e resulta do ingresso oficial das prefeituras municipais da região nessa rede. As prefeituras passam a demandar da organização da rede planos e serviços de assessoria na área da educação. Eis que precisavam fazer frente aos encargos recém assumidos com o processo de descentralização/municipalização da educação que lhes fora imposto pelo governo estadual. A elaboração de um “plano regional de educação” surgiu como estratégia de trabalho para atender, em particular, essa demanda.

O que importa demonstrar aqui é que o PRE, seja em forma de ação político-social e pedagógica concreta, seja em forma de um documento diretriz que foi produzido, conforme definição de seus próprios sujeitos, constitui-se em “eixo norteador, unificador e espaço de reflexão dos conteúdos, metodologias e, portanto, das práticas pedagógicas cotidianas de cada uma das Unidades Educacionais da Região” (GGR, 1994, p. 3). E, desse modo, constitui-se em encontro de sujeitos diversos, do Estado e da sociedade civil, em torno de uma questão de interesse público.

O espírito do PRE é a busca da convergência no sentido de formar uma unidade regional no campo da educação escolar fundamental que resultaria da mediação de sujeitos que compõem a rede, uma mediação que se pautaria pela busca da superação dos particularismos característicos das relações políticas locais. De um lado, o *espaço local* dos acontecimentos é a Região Serrana como um âmbito que se materializa numa estrutura organizativa e em programas de alcance da região, que exerce influência e mesmo determinações sobre cada um dos municípios no campo da educação escolar; de outro lado,

o *espaço local* da experiência mais concreta é o município, espaço da execução de programas pedagógicos inovadores que dão sentido e redirecionam a dimensão regional do PRE.

Conforme posso detectar, quatro fatores basilares concorrem como forças de engendramento do processo que constituiu o Plano Regional de Educação e merecem registro. Em primeiro lugar, sem ordem de importância, as políticas de descentralização da educação empreendidas logo de início (1991) pelo governo de Wilson Kleinübing em ação de “efeito cascata” às políticas do MEC/Declaração de Jomtien. Neste sentido, o PRE é execução de uma tarefa de casa imposta pelas agências multilaterais, mormente o Banco Mundial, aos países de capitalismo periférico, pois que as políticas definidas na Conferência de Jomtien representam hegemonicamente orientações dessas agências. Em segundo lugar, a existência da Proposta Curricular de Santa Catarina (PC/SC) elaborada durante o governo estadual de Pedro Ivo Campos/Cacildo Maldaner (1987-91) e editada dias antes de Kleinübing assumir o governo, com a perspectiva de fazer-se um instrumento permanente de orientação dos programas educacionais do estado catarinense. Esta PC/SC, sem dúvida, está assentada em princípios democratizantes da educação. Resultou de um processo de iniciativa do governo do estado, mas contou com participação efetiva de ampla representação docente. É anterior à Conferência de Jomtien. Em terceiro lugar, a instalação de governos municipais em janeiro de 1993, que têm que dar respostas no campo da educação a questões antes não demandadas a este nível da gestão do Estado. Em quarto lugar, o processo mesmo de articulação de sujeitos e agentes diversos, com presença de organizações da sociedade civil, no espaço da região e dos municípios, de forma a criar-se, nesse local de dupla dimensão (região e município), uma estrutura política e organizativa em torno e na base da experiência do PRE. Dentre essas “organizações não governamentais” destacam-se a universidade local (Fundação UNIPLAC), o Sindicato dos Trabalhadores da Educação e o Centro Vianei de Educação Popular.

Ressalve-se, desde logo, que a participação da sociedade civil local na definição das políticas e encaminhamentos práticos do PRE é limitada, e isso durante todo o período de sua existência (1991-1996), a

um número pequeno de organizações que compõem a rede. Por fim, o PRE fica longe de significar um processo consolidado de definição de políticas de Estado na área educacional no seu âmbito local. De todo modo, considerada a história política desses municípios da Região Serrana de Santa Catarina, de autoritarismo do poder político hegemônico e centralizado em oligarquias de plantão, há que se considerar a trajetória do PRE como uma experiência relevante de construção de espaço democrático situada localmente.

### **Tematizando a esfera pública**

A esfera pública revela a natureza da relação Estado-sociedade e, nessa relação, é recorrente a questão sobre o lugar em que ela se situa. Tematizo *esfera pública*, fundamentalmente, tomando-a como um alargamento da política na direção da valorização do papel protagonista das organizações da sociedade civil, em especial dos “novos” sujeitos sociais, na relação com o Estado. Vale dizer que tomo como base uma concepção de Estado ampliado. Assim, ao mesmo tempo que se realiza fora do Estado no seu sentido restrito de sociedade política, a esfera pública se realiza no interior do Estado ampliado que é um ente de múltiplas dimensões.

Um ponto de partida para esta discussão é o entendimento de que o “velho” sujeito proletário clássico da revolução socialista, assim como o sujeito das reformas social-democratas — o Estado como demiurgo da história — tal qual concebidos, encontram-se em crise cultural. De um lado, a grande fábrica moderna era a base operativa dos traços de solidariedade e organicidade do “velho” sujeito proletário e, de outro lado, o Estado “intervencionista”, à sua direita e à sua esquerda, é questionado no seu papel de demiurgo. Esses sujeitos históricos perdem importância. Assiste-se a um processo de falência do movimento sindical diante da desregulamentação das relações de trabalho e do mercado, e o Estado tal qual foi concebido pelo moderno, não tem condições de representar essas novas relações de um mundo de excluídos e de incluídos.

Novos sujeitos emergem no cenário. Fragmentados, de viveiros diversos, mas eles já existem e demandam uma nova racionalidade

política e jurídica. De um lado, o espaço público, identificado com o Estado em seu sentido restrito, passa a ter nova identificação, cuja estratégia, desses “novos” sujeitos, busca combinar a democracia direta com a democracia representativa na constituição do espaço público não estatal, um espaço entre o Estado e a sociedade. Não é nem a sociedade civil dos negócios (mundo privado), nem Estado restrito ou “comitê da burguesia”. Constitui-se em centro de poder fora do Estado restrito, com poder de decisão e com tensão permanente entre o poder que o constitui e a representação; centro de poder fora da representação, de modo a possibilitar a emergência de novos sujeitos. Isso cria formas relativamente autônomas de poder e influência, surgem interesses diversificados que são contrastados e legitimados, uma combinação tensa mas de democracia. É um espaço contra a estabilidade da ordem de reprodução da dominação, que cria sistema normativo paralelo à normalidade e evita ser subsumido no Estado autoritário.

De outro lado, e em contraste com essa perspectiva de tensão e democracia, nas relações dominantes de poder nas sociedades capitalistas, hoje, o interesse público é definido pelo poder executivo, e o projeto neoliberal é um projeto intervencionista do Estado para dar legalidade à mercadoria e para reduzir o papel do próprio Estado no seu sentido de *público*.

Assim, a criação do *espaço público* implica uma estratégia de aparente duplicidade, ou seja, ao mesmo tempo que se constitui um centro de poder fora do Estado tendo por base a emergência e efetividade dos novos sujeitos, constitui-se também parte orgânica do Estado que se democratiza. Ocorre que esses novos sujeitos complexificam, fortalecem e fazem plural a sociedade civil como “momento” do Estado e como espaço das lutas de hegemonia; enfim, esses novos sujeitos atuam como agentes do processo de democratização do Estado e da sociedade.

Conforme entendo, pois, a constituição da esfera pública – ou de esferas públicas se quisermos falar a partir da observação de universos situados – confunde-se com a estratégia de construção da democracia e com o exercício da cidadania. Situando historicamente o Ocidente, na perspectiva gramsciana de revolução social como processo cumulativo de conquistas, desde o lançamento do Manifesto Comunis-



ta, em 1848, até o apogeu do *welfare state*, observa-se que o Estado capitalista teve sua natureza transformada. Acentuadamente no último terço do século XIX e reforçado no século XX, fenômenos novos no mundo capitalista ocidental ocorreram, tanto na economia quanto na política, criando condições favoráveis às lutas dos trabalhadores.

No Ocidente, essa tensão tem se complexificado e consta como causa e efeito dessa complexificação a regulação keynesiana e sua contraface empobrecida latino-americana chamada de desenvolvimentismo. Tem ocorrido um processo crescente de superação do estatuto da exterioridade do Estado em relação à sociedade, superando-se, portanto, a interpretação liberal dessa relação e, no mesmo e único movimento, tem ocorrido a publicização de relações sociais privadas através da regra salarial e da previdência (OLIVEIRA, 1991, p. 84-5). Mas os pontos de intersecção que resultam da interpenetração Estado-sociedade para formarem a esfera pública não se limitam à regulação keynesiana que aponta, enquanto processo de democratização, para os direitos sociais instituídos. A trama, nessa mesma perspectiva de democratização, é constituída também de pontos que anunciam a criação de um centro de poder político direcionado à criação de novos direitos políticos, principalmente no que se refere à decisão sobre questões que dizem respeito à gestão da coisa pública.

Essa discussão, tomada desde uma perspectiva popular e da democracia como soberania popular, tem dois pontos de partida e eixos centrais. De um lado, o Estado, a crise do Estado capitalista e o processo de construção de um “novo” Estado que quer dizer o processo de democratização do Estado. De outro lado, a emergência dos “novos” sujeitos sociais, para se concluir pela importância da valorização do papel protagonista das organizações da sociedade civil de cunho popular que, não obstante, são parte orgânica do Estado em seu sentido ampliado.

Minha perspectiva teórica parte da concepção de socialização da política, que considera a emergência de novos protagonistas como processo de democratização do poder político que se condensa no Estado, e cuja estratégia é a luta de hegemonia. Essa estratégia, entretanto, não elimina a importância de se atribuir um certo grau de autonomia às organizações da sociedade civil. Mais que isso. Não

dispensa a necessidade da devida valorização dessas organizações e dos movimentos sociais na relação com o Estado, especialmente quando se fala de busca da construção de uma nova solidariedade diante do Estado autoritário. E ainda mais: essa nova solidariedade só pode ser conseguida em situações concretas e, de fato, pode ser considerada *nova* somente a partir do reconhecimento da alteridade, da diferença e da multiplicidade de organizações sociais e de movimentos sociais. Uma conseqüência desse entendimento de Estado ampliado e de relativa e estratégica autonomia da sociedade civil em relação ao Estado implica pensá-lo não como um ente constituído em dimensão única, e sim numa perspectiva multidimensional.

### **O Estado é um ente multidimensional**

Boron (1994) que, não obstante, se situa em posição antípoda ao liberalismo para afirmar que o Estado é uma instituição classista, refuta qualquer abordagem teórica unidimensional no interior do marxismo. Para o autor, é impossível recuperar plenamente o significado do fenômeno estatal se não se levar em conta quatro dimensões básicas que o caracterizam simultaneamente. No seu entendimento o Estado é, ao mesmo tempo:

1. um “pacto de dominação” mediante o qual uma determinada aliança de classes constrói um sistema hegemônico susceptível de gerar um bloco histórico; 2. uma aliança dotada de seus correspondentes aparatos burocráticos e capaz de transformar-se, sob determinadas circunstâncias, em um “ator corporativo”; 3. um cenário da luta pelo poder social, um terreno onde se dirimem conflitos entre distintos projetos sociais que definem um padrão de organização econômica e social; e 4. o representante dos “interesses universais” da sociedade e, enquanto tal, a expressão orgânica da comunidade nacional (p. 254-5).

A simultaneidade das dimensões tem o sentido óbvio de que nenhuma pode ser dispensada para a compreensão do fenômeno sem

algum prejuízo, mas tampouco qualquer uma delas é suficiente para explicá-lo em plenitude. Neste caminho, de fato, seria proceder análise deformada e caricaturesca de experiências históricas que envolvam tal relação de constituição de esfera pública se nesta o Estado fosse pensado somente como um *pacto de dominação*. Ao mesmo tempo, não tenho dúvida de que essa perspectiva teórica e estratégica está longe de ser esgotada. Mais que isso, ao lado do reconhecimento de que só ela não é suficiente, um outro reconhecimento, o de que é superior a todas as demais. Nessa perspectiva, o caráter de classe se assenta na estrutura interna do aparato estatal, na qual o Estado se faz dominação pelo consentimento e/ou pela força, e cuja reversão da hegemonia da classe dominante implica uma estratégia revolucionária de tomada do poder — pela via processual ou pela via militar — na qual a eficácia e eficiência se garante em dois níveis de estratégia: a retirada dos representantes das classes dominantes dos postos mais altos do Estado e o procedimento de construção de um novo pacto de hegemonia e/ou de dominação. Ainda nesta perspectiva, há que se afirmar a não separação entre Estado e sociedade como se fossem setores isolados porque

nem o primeiro pode ser plenamente compreendido sem sua articulação com a segunda, nem esta pode ser adequadamente explicada por si mesma, apelando para uma ficção de uma sociedade “sem Estado” que é tão fantasiosa como a imagem de um aparato estatal flutuando por cima da sociedade e da história (BORON, 1994, p. 286).

Trata-se de um esquema integrado que leva em conta a relação dialética entre Estado e sociedade, entre política e economia e que é capaz de conduzir à descoberta dos vínculos complexos que os relacionam de forma não linear, não mecânica e não determinista, que os funde num todo orgânico (BORON, 1994).

Também seria deformação e caricatura pensar o Estado conforme uma visão estadocêntrica, somente como um protagonista, um *poderoso ator corporativo* cujo poder se assenta na autonomia dos aparatos burocráticos, como propõem os partidários do “estadocentrismo”. Por esta via, os reformistas ou partidários das

“revoluções de cima” vêem o Estado como a força capaz – porque independente – de alavancar e coordenar processos novos de desenvolvimento econômico e social. Nesta perspectiva, o Estado é sujeito estruturante. “O caráter extremo da revolução de cima se arraiga no fato de que uma elite burocrática — civil ou militar — fortemente consolidada no aparato estatal se apodera do conjunto do Estado para destruir a base econômica e política da aristocracia ou da classe alta” (BORON, 1994, p. 270). O limite fundamental do estadocentrismo está no fato de que as experiências históricas de “revolução de cima” até aqui vividas não foram além das fronteiras do capitalismo.

Entretanto, é no mínimo de gerar inquietação o fato de se ter tornado lugar comum hoje, no Ocidente, o ataque ao Estado sob as prédicas neoconservadoras. Esses ataques vêm ocorrendo justamente num estágio da história em que é evidente que é no chamado *welfare state* e mesmo no chamado “desenvolvimentismo” latino-americano que os trabalhadores mais conquistaram direitos e benefícios sociais, econômicos e políticos. Na opinião de Przeworski (apud ALMEIDA, 1996, p. 71), “a social-democracia talvez seja a única força política de esquerda que, de fato, efetuou formas numericamente significativas para os trabalhadores”. Entendo, de acordo com a proposição de Przeworski e também como propõem as análises de Francisco de Oliveira e outros<sup>3</sup>, que não é simplesmente refutável o pensamento que considera um avanço real da democracia — quando é discutida a democracia no capitalismo — com e a partir do Estado de bem-estar social produzido na social-democracia, cujo horizonte, conforme proposição desses pensadores, é a superação do capitalismo diante do advento do socialismo descrito de formas diversas.

Do mesmo modo, é insuficiente e deformação e, em vez de esclarecedor, é ofuscante pensar o Estado como simplesmente uma “arena” de grupos em conflito, bem como encará-lo simplesmente como representante dos interesses universais da sociedade — expressão máxima da razão. Estas são duas perspectivas liberais que se assentam na teoria hegeliana de separação do Estado e sociedade. A primeira, subsidiária do pensamento liberal inglês e francês, distingue Estado e sociedade civil enquanto entidades que se opõem. Isto significa que a afirmação e supremacia da sociedade implica, em contrapartida,

conceber um Estado não protagonista. Nesta perspectiva, o Estado é tão somente o campo e o guardião das regras do jogo estabelecidas para as competições de grupos e coalizões das quais se mantém afastado e neutro. Nesse enfoque o problema do Estado “é resolvido mediante a admissão de uma série de supostos que afirmam a neutralidade classista do Estado e ausência de significativas concentrações de poder político em mãos de alguns grupos privilegiados” (BORON, 1994, p. 249). Não nega a presença prática do Estado, mas subestima consideravelmente o seu papel na sociedade. É um mercado político, simples reflexo do mercado econômico com seus intercâmbios impessoais, competitivos e livres.

A segunda perspectiva teórica liberal, genuinamente hegeliana, afirma a idéia de que o conceito de sociedade civil não está no mesmo nível especulativo que o conceito de Estado. Para Hegel, o Estado é o supremo unificador dos interesses gerais da sociedade, a concretização da consciência moral, a idéia universal.

Ora, nessa perspectiva, conforme observa Souza Santos (1996, p. 120), sociedade civil “corresponde a um estádio menos desenvolvido da consciência a ser efetivamente subsumido no Estado e, nesse sentido, a separação entre Estado e sociedade civil enquanto dois conceitos opostos e ao mesmo nível de abstração, é teoricamente insustentável”.

Entretanto, se por um lado, é ofuscante e equivocado pensar a transformação da sociedade a partir da separação entre Estado e sociedade civil, por outro lado, entendo, conforme também propõe Souza Santos (1996), não ser tampouco correto que se ponha em causa tal distinção. Eis que, em nome da necessária reação às investidas do neoliberalismo, a rejeição à distinção pode cair num apriorismo não menos deformador precisamente no momento em que a sociedade civil parece estar reemergindo do jugo do Estado autoritário em todo lugar, conquistando autonomia em relação a ele e desempenhando funções que eram exclusivas dele. É politicamente perigoso pôr em causa a distinção Estado-sociedade civil, sobretudo em formações sociais onde a sociedade civil é fraca, pouco organizada e pouco autônoma como a nossa, e onde o Estado tem sido tradicionalmente autoritário. Ademais, mesmo admitindo que é criticável a separação, é difícil — se não

impossível logicamente, pelo menos enquanto vigorar a ordem social burguesa — encontrar uma alternativa conceptual única e plena. Do mesmo modo, a concepção hegeliana de “Estado razão universal”, realização do bem comum, apesar de sua faceta mitificadora, continua importante para a compreensão dos processos históricos das sociedades capitalistas (SOUZA SANTOS, 1996, p. 120), bem como continua sendo importante pelo seu conteúdo ético que aponta caminho para a superação das relações de espoliação e alienação.

### **Para concluir, o PRE é uma esfera pública**

Com base no e sobre o Plano Regional de Educação, e considerada como referência teórica o entendimento de Estado multidimensional no caminho da construção de esfera pública, é possível de se tecer algumas considerações sustentadas em duas perspectivas que se permeiam. De um lado, a pouca consistência da experiência do PRE como *esfera pública local*. As evidências de suas contradições internas e excessiva dependência das instâncias governamentais. Assinalar este lado frágil do PRE, entretanto, não tem o sentido de entendê-lo como uma experiência inócua. Em vez disso, reconhecendo-o, tem o senso de contribuir com proposições críticas. Assim, de outro lado, vem justamente o reconhecimento positivo da experiência. E é sobre esta perspectiva positiva que importa aqui tecer considerações, deixando suas fragilidades para outra ocasião.

É preciso reafirmar que o processo que ficou conhecido como Plano Regional de Educação, em que pese todos os limites impostos por uma história local carregada de autoritarismos e em que pese os condicionantes externos, efetivamente, se constituiu em uma experiência de esfera pública nesse âmbito local definido como Região Serrana de Santa Catarina. Eis que significou um espaço de alargamento da política na medida que teve por base a participação protagonista de sujeitos da sociedade civil local organizada nessa região e em cada um dos municípios que a compõem. Significou uma instância ou um “momento” da relação Estado-sociedade que contribuiu para o processo de construção da democratização.

Com efeito, o local, pensado enquanto espaço geopolítico, é referência básica nos debates sobre a questão da descentralização do poder político. Se de um lado, a (re)valorização do lugar nos termos propostos pelo “projeto” neoliberal significa a imposição de um processo de fragmentação das forças políticas articuladas em torno de projetos nacionais e universais, de outro lado, vê-se que se generaliza um processo de ampliação da política a partir das bases da sociedade, tendo-se por base justamente o local. As demandas sociais aumentam na medida que se transfere para as instâncias locais do Estado a responsabilidade pelos serviços públicos e sociais. Nesse caso, o município transforma-se no “espaço estatal” mais propício à construção da democracia pela experimentação concreta<sup>4</sup>. O *poder local* ganha uma nova dimensão. O município, enquanto poder político no lugar, não há dúvida, foi e continua sendo uma instância do Estado capitalista e autoritário, uma função (de legitimação) deste. Como tal, é excludente das classes populares. Mas, não é possível encarar esse poder político municipal, *a priori* e simplesmente, como uma força externa e adversa às classes populares nos mesmos termos atribuídos ao Estado capitalista e no seu sentido restrito. Este poder político municipal é muito mais um potencial de construção de um novo poder, um *poder local*. E neste caso, *poder local* é mais do que uma mera instância territorial do Estado. É o resultado de complexas relações que se dão no lugar. Relações conflituosas porque mais participativas e, por isso, mais ricas de possibilidades de futuro. Assim, o poder local é sim o Estado, pensado na perspectiva multidimensional, que se faz Estado no lugar, mas implica um complexo de relações sociais e políticas próprias do lugar. É, pois, o município uma possibilidade mais concreta, real e próxima, de transformação radical do próprio Estado, um lugar privilegiado de produção de uma nova cultura política, a partir da *experiência*. No local os cidadãos se relacionam diretamente com o governo local, exigem, fiscalizam, propõem ao governo que está perto, planejam junto com o governo as políticas e executam a sua parte de maneira articulada e coerente com o todo que foi pensado para o lugar. Enfim, potencialmente, é o espaço básico da práxis dos sujeitos da ação coletiva, para onde convergem e desde onde se impulsionam teses e pautas políticas gerais no sentido da democratização do Estado e da sociedade.

O Plano Regional de Educação foi sim uma experiência de poder local, um “momento” da relação Estado-sociedade que se concretizava em cada um dos municípios da Região Serrana de Santa Catarina em particular e no seu conjunto. Isto, entretanto, não quer dizer que tal processo esteve subsumido ao Estado no seu sentido restrito. Poder-se-ia dizer, conforme é possível de se interpretar com Francisco de Oliveira (1994), que esteve aquém desse Estado. Nem tampouco quer dizer que esteve limitado à sociedade civil no seu sentido de economia política. Também aqui com Francisco de Oliveira (1994), poder-se-ia dizer que esteve além dessa sociedade.

Tomando-se, agora, o Estado como uma relação social, o sentido dessa participação civil, na forma desse “Plano”, foi o da instalação de processos de democratização do Estado e da própria sociedade. Esse processo de construção democrática se revela numa dimensão imediata na medida que a própria dinâmica do “Plano” se constitui espaço de política com participação social ampliada; mas se revela também e, talvez principalmente, na medida da realização e ampliação de práticas educacionais na perspectiva da educação para a cidadania.

Assim, dito em outros termos, o PRE na sua singeleza de experiência situada localmente, é desenho próprio de um “espaço” de relações sociais e políticas a caracterizar uma esfera pública. Em primeiro lugar, o espectro de sujeitos de sua constituição é amplo; isto é, não se reduz a agentes representantes de governos, nem tampouco se limita a representações de interesses corporativos da sociedade civil. Estão inclusas estas e aqueles, assim como estão inclusos sujeitos coletivos de outra natureza jurídica e outro caráter político e social. Em que pese falhas de natureza técnica dos programas desenvolvidos e mesmo de certos ordenamentos políticos equivocados na estrutura e funcionamento do PRE, o que ocorreu foi sempre resultado do embate aberto entre as partes — processo de luta de hegemonia na perspectiva da busca de consenso. Enfim, o PRE se caracteriza como esfera pública no fato de que o espaço da disputa e produção de consenso em torno dos programas e projetos não é o Estado *stricto sensu*, mas o Estado enquanto ampliação da política; assim como não é a sociedade civil no sentido das relações estritamente privadas, mas enquanto disputa de hegemonia em torno de um processo de democratização.



Ademais, a razão imediata da existência do PRE e o que o caracterizava de fato era a produção de programas educacionais no marco da produção de políticas públicas. Isto é, embora cada uma das representações que constituíam o PRE se postulassem tendo por base seus próprios interesses e/ou visões de mundo, as práticas políticas resultantes das relações que se estabeleceram entre elas em forma de programas destinados à melhoria da qualidade da educação na região foram sempre além de seus próprios interesses de sujeito particular. Os sujeitos se postulavam hegemonicamente no sentido da efetivação de projetos e programas educacionais numa perspectiva de conteúdo, forma e método (OLIVEIRA, 1991) a apontar para a construção da democracia e da cidadania.

O PRE, no mínimo, ao fazer uma educação de melhor qualidade para e com uma gama determinada de cidadãos, significou, nesse local limitado que é a Região Serrana de Santa Catarina, uma experiência de “escola de cultura”<sup>5</sup>. Assim, a conclusão é pela indispensabilidade de experiências locais concretas como o PRE no processo real e geral de construção da democracia como marca destacada do “Estado multidimensional”

Com efeito, essa experiência significou, amiúde, nessa Região Serrana, um empreendimento de afirmação de outros sujeitos históricos e de outra perspectiva de construção da história da região, que se opõe aos sujeitos e esquemas arraigados de dominação e submissão de classes e segmentos de classes. Fermentou, aí, um caldo de uma nova cultura política que, em que pese as contradições, aponta para a conquista de novas relações, mais democráticas no campo político, social, cultural e, quiçá, econômico. Registrando-o no ativo, entendo que qualquer crítica a ser traçada ao PRE no sentido de apontar-lhe as fragilidades, deve vir no intuito de contribuir ao seu aperfeiçoamento numa eventual retomada do próprio processo ou de algo semelhante.

## Notas

1. Trabalho apresentado no GT Movimentos Sociais e Educação da 23ª Reunião anual da ANPED em Caxambu/MG, 2000, sob o título “Educação e Democracia no Contexto da Descentralização do Estado”.

2. Em vez de mérito do governo de Paulo Afonso Vieira, é mais próprio dizer que o PRE sobreviveu por mais dois anos na Região Serrana apesar desse Governo Estadual. Isto é, a Secretaria de Estado da Educação e Desporto, sob o governo Paulo Afonso determinou sua retirada e fim de apoio financeiro às práticas do PRE. As forças políticas e sociais locais que se articulavam em torno do “Plano” resistiram àquela determinação governamental e a experiência ganha mais autodeterminação política e tem aí o seu auge.

3. Além de Francisco de Oliveira, no Brasil, destaco a produção de Carlos Nelson Coutinho.

4. Emprego aqui o termo experimentação no sentido de um fazer histórico e, ao mesmo tempo, uma vivência concreta do valor produzido no ato mesmo de sua produção.

5. Gramsci (1977, p. 98) atribui à “escola de cultura” o sentido de escola viva porque animada pela vontade dos operários italianos ao esclarecimento, ao domínio do próprio pensamento e da própria ação, de se tornarem artífices diretos da história da classe. Qualquer caso, diz o autor, “poderá, amanhã, dispersar e afastar todos nós que nos agrupamos em volta dela; (...) o balanço fá-lo-emos depois, mas por agora assinalamos isso no ativo. (...) E com o espírito dessas primeiras lições queremos continuar”.

### Referências

ARROYO, Miguel G. 1996. Qualidade na educação. *Revista de Educação*, São Paulo, Apeosp, nº 8.

ALMEIDA, Maria Doninha de. A construção da democracia: argumentos de Francisco de Oliveira e Adam Przeworski. *Educação em Questão*, Natal: EDUFRN, v. 6, nº 1, 1996.

BORON, Atilio A. *Estado, capitalismo e democracia na América Latina*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994.

COUTINHO, Carlos Nelson. *A dualidade de poderes: introdução à teoria marxista de Estado e revolução*. São Paulo: Brasiliense, 1995.

Grupo Gestor Regional. Iº Congresso Regional de Educação. (Documento de Trabalho). Lages, 1994.

GRAMSCI, Antonio. *Escritos políticos*. v. II. Lisboa: Seara Nova, 1977.

OLIVEIRA, Francisco de. Uma alternativa democrática ao liberalismo. In: WEFFORT, F. et alii. *A democracia como proposta*. Rio de Janeiro: Ibase, 1991.

\_\_\_\_\_. A prova dos nove: conflitos de classe, publicização e nova contratualidade. In: ANPOCS. *O Brasil no centro da crise*. São Paulo: Anpocs/Hucitec, 1994.

SOUSA SANTOS, Boaventura de. *1998: a reinvenção solidária e participativa do Estado*. Seminário Internacional "Sociedade e a reforma do Estado". Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra - Centro de Estudos Sociais.

\_\_\_\_\_. *Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*. 2.ed. São Paulo: Cortez, 1996.

SADER, Eder. *Quando novos personagens entram em cena*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

THOMPSON, E. P. *A formação da classe operária inglesa*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.