

ALFEO DOMINGOS DAMO

**O PODER LOCAL E A EDUCAÇÃO PROFISSIONAL**

Dissertação apresentada no Curso de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina, como requisito à obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Antônio Carlos Wolkmer

Florianópolis

1999

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA

CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS

CURSO ESPECIAL : MESTRADO EM DIREITO

TURMA ESPECIAL – URI

A dissertação O PODER LOCAL E A EDUCAÇÃO PROFISSIONAL

elaborada por ALFEO DOMINGOS DAMO

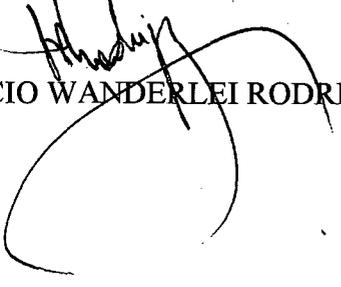
e aprovada pelos membros da Banca Examinadora, foi julgada adequada para a obtenção do  
Título de MESTRE EM DIREITO.

Florianópolis, 09 de novembro de 1999

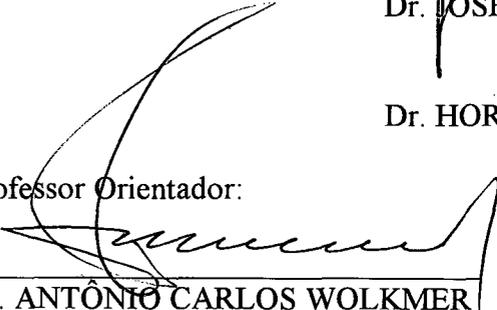
BANCA EXAMINADORA

  
Dr. ANTÔNIO CARLOS WOLKMER

  
Dr. JOSÉ ISAAC PILATI

  
Dr. HORÁCIO WANDERLEI RODRIGUES

Professor Orientador:

  
Dr. ANTÔNIO CARLOS WOLKMER

Coordenador do Curso:

  
Dr. UBALDO CESAR BALTHAZAR

## RESUMO

O tema, Poder Local e a Educação Profissional, mereceria, por sua importância no âmbito do interesse público e privado, uma exaustiva apreciação.

O conceito de poder, embora tenha sido objeto de estudo por parte de filósofos e cientistas políticos e continue sendo motivo de permanentes indagações, é aqui entendido como aquele que democrática e constitucionalmente emana e é exercido pelo povo.

Por sua vez, o local remete o pensamento a uma concepção, perquirindo se num âmbito puramente espacial e geográfico ou num espaço abstrato de relações sociais e, nesta hipótese, concebido de uma sociedade civil organizada.

Reporta-se o tema à possível cooperação do poder local com a educação, não como um todo, mas a educação profissional, como parte. Procura questionar essa problemática educacional e indaga se é possível torná-la uma realidade pela influência do poder local.

Não é objetivo desta dissertação esgotar esse assunto, mas apenas colaborar para, quiçá, abrir possíveis horizontes a quem almeja estimular e compartilhar esforços, em sua comunidade, no planejamento e na execução de programas comprometidos com a educação profissional.

Certamente esse desafio deve extrapolar a esfera do individual e comprometer uma ampla análise em nível do Poder Público, da família e da sociedade civil organizada, constituída em poder local, para propiciar melhores condições de trabalho a jovens e adultos.

Indaga se é possível a existência de poder local como força propulsora para desenvolver uma política de educação profissional, mesmo num país sem tradição, sem história e sem reais compromissos neste campo educacional.

Espera-se que esta dissertação possa suscitar o interesse pelo resgate do poder local como força aglutinadora e propulsora da educação profissional.

## RIASSUNTO

L'argomento, Potere Locale e Educazione Professionale, meriterebbe, per la sua importanza nell'ambito dell'interesse pubblico e privato, un'esauriente valutazione.

Il concetto de potere, nonostante sia stato oggetto di studio di filosofi e scienziati politici e continui ad essere motivo di permanenti ricerche, é qui inteso come quello che democraticamente e costituzionalmente parte ed è esercitato da popolo.

A sua volta, il locale riporta il pensiero a um concetto, indagando in um ambito puramente spaziale e geografico o in uno spazio astratto di relazioni sociali e, in questa ipotesi, concepito da una società civile organizzata.

L'argomento si rifà alla possibile cooperazione del potere locale con l'educazione professionale, come parte. Cerca di discutere questa problematica dell'educazione e indaga se è possibile farla diventare una realtà con l'influenza del potere locale.

Non è obbiettivo di questa dissertazione esaurire questo argomento, ma collaborare, chissà, ad aprire possibili orizzonti a chi desidera stimolare e condividere sforzi, nella sua comunità, per la pianificazione e l'esecuzione di programmi legati all'educazione professionale.

Certamente questa sfida deve superare la sfera individuale e obbligare ad una ampia analisi a livello di Potere Pubblico, di famiglia e di società civile organizzata, costituita nel potere locale, per offrire migliori condizioni di lavoro a giovani e adulti.

Indaga se è possibile l'esistenza di um potere locale come forza propulsiva per lo sviluppo di una politica di educazione professionale, anche in um paese senza tradizione, senza storia e senza veri obblighi nel campo educativo.

Speriamo che questa modesta dissertazione possa suscitare l'interesse per il riscatto del potere locale come forza de unione e propulsiva dell'educazione profissionale.

## SUMÁRIO

<b>RESUMO</b> .....	3
<b>RIASSUNTO</b> .....	4
<b>INTRODUÇÃO</b> .....	7
<b>1. TRADIÇÃO PATRIMONIALISTA E PRÁTICAS POLÍTICAS NO BRASIL</b> .....	10
1.1. ADMINISTRAÇÃO CENTRALIZADORA E HERANÇA DO PATRIMONIALISMO IBÉRICO .....	10
1.2. O ESTADO E O PATRIMONIALISMO NO BRASIL-COLÔNIA .....	18
1.3. O PATRIMONIALISMO NO BRASIL-IMPÉRIO E REPÚBLICA .....	24
1.3.1. <i>No Brasil-Império</i> .....	24
1.3.2. <i>No Brasil-República</i> .....	27
1.4. ESGOTAMENTO DO PATRIMONIALISMO, DESCENTRALIZAÇÃO POLÍTICA E DEMOCRACIA PARTICIPATIVA .....	31
<b>2. CULTURA POLÍTICA E EDUCAÇÃO NA TRAJETÓRIA NACIONAL</b> .....	43
2.1. A CULTURA POLÍTICA BRASILEIRA: SEU SINCRETISMO HISTÓRICO .....	43
2.2. TRADIÇÃO POLÍTICA E EDUCAÇÃO: ASPECTOS DE UMA CRISE .....	51
2.3. A SOCIEDADE CIVIL: PERSPECTIVA DE SUA PARTICIPAÇÃO SOLIDÁRIA .....	61
2.4. A DESCENTRALIZAÇÃO DA POLÍTICA EDUCACIONAL: DE ESTATAL PARA CIVIL .....	69
<b>3. O PODER LOCAL E A EDUCAÇÃO PROFISSIONAL NA ORDEM CONSTITUCIONAL BRASILEIRA</b> .....	78
3.1. O PODER LOCAL .....	78
3.1.1. <i>Evolução histórica</i> .....	83
3.1.2. <i>Estrutura atual</i> .....	89

3.1.3. <i>Participação e força de decisão</i> .....	94
3.2. A EDUCAÇÃO PROFISSIONAL.....	97
3.2.1. <i>Na ordem constitucional</i> .....	98
3.2.2. <i>Na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional</i> .....	102
3.2.3. <i>Na legislação municipal</i> .....	105
3.3. A IMPORTÂNCIA DA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL.....	110
3.3.1. <i>No preparo para o exercício da cidadania</i> .....	114
3.3.2. <i>Na qualificação para o trabalho</i> .....	118
3.3.3. <i>Na consolidação econômico-financeira do profissional</i> .....	124
3.3.4. <i>No processo de desenvolvimento dos setores primário, secundário e terciário da economia municipal</i> .....	127
3. 4. PERSPECTIVAS DE UMA NOVA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL .....	129
3.4.1 <i>No aprimoramento técnico-pedagógico do corpo docente</i> .....	130
3.4.2. <i>Na construção de unidades escolares</i> .....	134
3.4.3. <i>Na criação de cursos técnicos e profissionais</i> .....	136
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	139
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	142

## INTRODUÇÃO

O tema abordado nesta dissertação - *O Poder Local e a Educação Profissional* - não visa discorrer sobre o poder na sua concepção tradicional, vinculado ao poder público ou aos regimes ditatoriais de governo, mas ao poder democrático e participativo exercido pela sociedade civil organizada. O local, por sua vez, pode estar restrito tanto a um espaço geográfico delimitado, como a um espaço abstrato de relações sociais. Assim, o poder local é a força, via pressão, concebida e articulada por segmentos da sociedade civil organizada, num espaço geográfico delimitado ou num espaço abstrato de relações sociais, e que, mediante participação democrática, atuam na defesa de seus legítimos interesses.

A educação profissional está embasada no direito constitucional e infraconstitucional, particularmente na Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e no Decreto nº 2.208, de 17 de abril de 1997, numa perspectiva de educação profissional em nível básico, em nível técnico e em nível tecnológico.

A Sociedade Civil, que é identificada com a sociedade civil não organizada, está conceituada dentro da visão de Pedro Demo e se refere “*àquela parte majoritária dispartada e entregue às minorias organizadas como massa de manobra*” e, portanto, não detentora de poder local.

A democracia participativa, situada num campo intermediário entre a democracia representativa e a democracia ascendente “síntese”, tem uma conotação de ativa participação da sociedade no controle das estruturas do poder e da gestão da coisa pública.

A dissertação tem como objetivo geral verificar se o poder local pode intervir no processo da educação profissional, visando ao pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho, com base na educação profissional.

Dentro dos objetivos específicos, são enfocados aspectos históricos da cultura política brasileira e se ela interferiu na educação profissional. É abordada a tradição patrimonialista numa correlação com a educação profissional e, ainda, a política educacional no contexto de poder local.

Como justificativa, visualiza-se o poder local como fonte de contribuição para a educação profissional, numa perspectiva de qualificação de mão-de-obra e desenvolvimento socioeconômico da população, particularmente de baixa renda, no âmbito do município de Frederico Westphalen, RS.

A dissertação se divide em três capítulos. O capítulo primeiro abarca a tradição patrimonialista e práticas políticas no Brasil, partindo da administração centralizadora dos Reis de Portugal, quando do descobrimento do Brasil, e a herança do patrimonialismo ibérico numa concepção Weberiana. Traz uma abordagem do Estado e do patrimonialismo no Brasil-Colônia, no Brasil-Império e no Brasil-República, inclusive no Brasil-atual, compreendido a partir do regime militar de 1964. Enfatiza o esgotamento desse sistema pernicioso e a necessidade de uma descentralização política que convirja para uma democracia participativa.

O capítulo segundo trata da cultura política e educação na trajetória nacional. Enfoca a corrupta política desenvolvida em Portugal, atrelada a pactos, acordos e negociações, e a cultura política brasileira, como decorrência. Menciona a exploração das comunidades indígenas e negras, a cultura do jeitinho brasileiro e a insatisfação popular diante da atual política brasileira. Traz o conceito de Estado, na concepção de Georg Jellinek e reporta-se aos blocos econômicos, como política de desenvolvimento e de bem-estar. Faz referência à participação comunitária e à descentralização da política educacional de estatal para civil, como alternativa para reduzir os problemas relativos à educação.

O capítulo terceiro reporta-se ao poder local e à educação profissional na ordem constitucional e infraconstitucional brasileira. É analisado o poder na visão Weberiana e o

local, na de José Eustáquio Romão e Tânia Fischer. O poder local é inerente ao município de Frederico Westphalen, RS, com abordagem de aspectos históricos, estrutura atual e o comportamento da sociedade civil, tanto a organizada como a não organizada. Enfatiza a educação profissional e seus reflexos no exercício da cidadania e na qualificação para o trabalho, como realização socioeconômica. Sintetiza que a educação profissional é relevante para o município de Frederico Westphalen e que, para sua concretização, há necessidade de aprimoramento técnico-pedagógico do corpo docente, de construção de unidades escolares e de criação de novos cursos técnicos e profissionais.

Para concluir, foram utilizados os métodos dedutivo e indutivo, dada a necessidade de fundamentação teórica em autores e de pesquisas locais, particularmente em órgãos públicos e entidades educacionais.

# 1. TRADIÇÃO PATRIMONIALISTA E PRÁTICAS POLÍTICAS NO BRASIL

## 1.1. Administração centralizadora e herança do patrimonialismo ibérico

O Brasil, ao longo de sua história, esteve sempre administrado por uma excessiva centralização do Poder Público. Assim foi no Brasil-Colônia, período que se estende do início de sua colonização até a Proclamação da Independência (1822); no Brasil-Império, que se estende da Proclamação da Independência até a Proclamação da República (1889) e no Brasil-República (1889...).

Essa forma centralizadora de poder encontra suas raízes históricas no absolutismo português, iniciado já antes do reinado de dom João II (1481-1495), sendo que *“nos reinados de dom Manuel I (1495-1521) e dom João III (1521-1555) a nobreza se adaptou aos interesses do absolutismo, a ponto de alguns autores considerarem a existência de uma ‘nova nobreza da Corte’, mais dependente dos favores reais e dos cargos da administração pública.”*<sup>1</sup>

Depreende-se, pois, que o poder absolutista está sempre situado num pólo ativo de influência e dominação, em parceria com um pólo passivo, constituído por castas. Esse pólo ativo, coadjuvado pelo pólo passivo, tende, por sua vez, a ampliar sua rede de influência, como estratégia de auto-sustentação. Nesse sentido, os reis portugueses não se descuidaram dessas políticas, como salienta o mesmo autor: *“Como outros soberanos absolutistas, os reis portugueses no século XVI criaram ou reforçaram seus instrumentos de centralização.”*<sup>2</sup>

Essa política centralizadora de poder atingiu seu ápice no século XVIII: *“Politicamente, esse século caracterizou-se pelo apogeu do absolutismo, em geral sob a*

---

<sup>1</sup> WEHLING, Arno, WEHLING, Maria José C. de. *Formação do Brasil colonial*. 2ª impressão. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1994, p. 59-60.

<sup>2</sup> *Ibidem*. p. 60.

*forma de 'despotismo esclarecido', com uma política de centralização mais eficaz que as anteriormente utilizadas pelos monarcas absolutistas, a adoção de medidas e processos racionalizadores e o aperfeiçoamento da máquina burocrática.”*<sup>3</sup>

Esse poder centralizador de Portugal influenciou enormemente, desde o reinado de D. Manuel I, a estrutura administrativa da Colônia, pois “*O Estado português no Brasil reproduzia sua característica metropolitana: uma permanente tensão entre as forças centralizadoras do absolutismo e forças sociais centrifugas, cuja atuação no Brasil acabou sendo facilitada em diversos casos pela distância de Portugal.*”<sup>4</sup>

Mas, no que se refere à administração centralizadora praticada no Brasil, importa frisar que a “*A história da colonização do Brasil entre os séculos XVI e XIX não pode ser estudada fora do contexto do Império-colonial criado pelos portugueses.*”<sup>5</sup>

Nesses cinco séculos, o Brasil viveu três momentos históricos bem distintos: Brasil-Colônia, Brasil-Império e Brasil-República.

No Brasil-Colônia, o país esteve administrado por monarcas de mãos-de-ferro, protagonistas de um sistema absolutista, desde D. Manuel I (1495-1521) até D. João VI (1791-1826). No Brasil-Império, tanto no primeiro reinado, com D. Pedro I, como no segundo reinado, com D. Pedro II, a administração estava fortemente centralizada na pessoa do imperador. No Brasil-República, a democracia foi sempre frágil – duas ditaduras - e poder-se-ia dizer uma *democracia relativa*, como bem acentua Pedro Demo: “*Em nossa história, primeiro tivemos o Estado, que até hoje está na busca de seu povo. Este continua muito mais na condição de criatura do Estado, do que seu criador, seu mantenedor, seu controlador. Nossa democracia é, de fato, extremamente relativa, porque não tem base popular autêntica. Antes, povo é massa de manobra, matéria de exploração, exército de reserva.*”<sup>6</sup>

<sup>3</sup> WEHLING, Arno, WEHLING, Maria José C. de. Op. cit., p. 152.

<sup>4</sup> Ibidem. p. 300.

<sup>5</sup> Ibidem. p. 61.

<sup>6</sup> DEMO, Pedro. *Pobreza política*. 5. ed. São Paulo: Cortez, 1998, p. 50.

Com o advento da Constituição Federal de 1988,<sup>7</sup> a sociedade brasileira esperava ansiosa por uma evolução no campo democrático, particularmente quanto à participação na gestão da coisa pública e nas diretrizes socio-econômicas do país. Entretanto, o que se constata é uma crescente concentração de poder na pessoa do Chefe de Estado que passou a governar através de medidas provisórias, usurpando as prerrogativas do Poder Legislativo.

Isso não significa que as medidas provisórias sejam ditatoriais ou antidemocráticas, pois encontram abrigo na Constituição Federal e é de competência do Presidente da República editá-las:

*Art. 62. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional, que, estando em recesso, será convocado extraordinariamente para se reunir no prazo de cinco dias.*

*Parágrafo único. As medidas provisórias perderão eficácia, desde a edição, se não forem convertidas em lei no prazo de trinta dias, a partir de sua publicação, devendo o Congresso Nacional disciplinar as relações jurídicas delas decorrentes.*

*Art. 84 - Compete privativamente ao Presidente da República:*

*XXVI - editar medidas provisórias com força de lei, nos termos do art. 62.*

Essa forma de governar - *administração centralizadora* - faz parte da tradição histórica e integra a cultura brasileira. De fato, o povo acostumou-se com um Poder Executivo *forte*; em outros termos, que detenha força de decisão. Essa tendência de um *poder centralizador*, patrocinada pela sociedade civil - sem negar a influência Norte-Americana - deu suporte ao vigente sistema presidencialista, embora as malogradas experiências e tentativas de se implantar o sistema parlamentarista que vigorou no Brasil em dois períodos, a saber:

a) No segundo Reinado do Império, através do Decreto de 20 de julho de 1847, que criava o cargo de Presidente do Conselho de Ministros;

---

<sup>7</sup> BRASIL. Constituição, 1988. *Constituição da República Federativa do Brasil*: promulgada em 5 de outubro de 1988. Organização do texto: Juarez de Oliveira. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 1995, 190 p. (Coleção Saraiva de Legislação).

b) Quando da renúncia do Presidente da República Jânio Quadros (25. 8. 1961), não havia consenso para que o Vice-Presidente, João Belchior Marques Goulart, que se encontrava no estrangeiro, assumisse o Poder Executivo. Para contornar essa crise institucional, foi implantado, através da Emenda Constitucional nº 4, o sistema parlamentarista que vigorou de 2 de setembro de 1961 a 23 de janeiro de 1963, dado que, em 06 de janeiro de 1963, o povo, através de plebiscito, disse um *não* ao sistema parlamentarista.

Recentemente, em 21 de abril de 1993, atendendo ao art. 2º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e da Emenda Constitucional nº 2, de 25 de agosto de 1992, foi realizado um novo plebiscito para se definir a forma ( república ou monarquia constitucional ) e o sistema de governo ( parlamentarismo ou presidencialismo). O povo, entretanto, disse um *sim* à república e um *não* ao parlamentarismo.

Essas consultas populares demonstraram que a cultura política brasileira está enraizada no sistema presidencialista. O povo parece sentir-se protegido pelo forte *poder pessoal* ou *carismático* do Presidente da República. Mas esse poder, assim concebido, não é fruto de um mero acaso e encontra suas raízes históricas na herança patrimonialista, cultuada em Portugal:

*“Enquanto o sistema feudal separa-se do capitalismo, enrigecendo-se antes de partir-se, o patrimonialismo se amolda às transições, às mudanças, em caráter flexivelmente estabilizador do modelo externo, concentrando no corpo estatal os mecanismos de intermediação, com suas manipulações financeiras, monopolistas, de concessão pública de atividade, de controle de crédito, de consumo, de produção privilegiada, numa gama que vai da gestão direta à regulamentação material da economia.”*<sup>8</sup>

Para melhor compreensão do conceito de patrimonialismo, importa trazer um breve referencial histórico:

---

<sup>8</sup> FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: formação do patrimônio político brasileiro*. 11. ed. São Paulo: Globo, 1995, v. 2, p. 737.

“Havia na Europa, entretanto, um outro tipo de organização política da sociedade, onde não existia feudalismo. Portugal é um exemplo representativo deste modelo. Na medida que expulsava os mouros, Afonso Henriques[1109?-1185] apropriou-se diretamente de suas terras, nomeando um preposto que, no decurso do tempo, passou a arrendá-las. O Estado tornava-se ‘patrimônio’ do próprio Príncipe. Nesse tipo de estruturação não há grupos sociais suficientemente fortes para contrapor-se à figura central. É a esse fenômeno que Weber denominou de *patrimonialismo*. ”<sup>9</sup>

De Max Weber extrai-se que:

“Ao surgir um quadro administrativo (e militar) puramente pessoal do senhor, toda dominação tradicional tende ao *patrimonialismo* (...). Em virtude desse poder, o senhor amplia o alcance de seu arbítrio e de sua graça, desligados da tradição, às custas da veiculação tradicional patriarcal e gerontocrática. Denominamos *patrimonial* toda denominação que, originariamente orientada pela tradição, se exerce em virtude de pleno direito pessoal. ”<sup>10</sup>

Assim concebido o *patrimonialismo*, o mesmo autor distingue dois tipos: o *patrimonialismo* puro e o *patrimonialismo* estamental: “Assim, enquanto que, no *patrimonialismo* puro, há separação total entre os administradores e os meios de administração, no *patrimonialismo* estamental a situação é exatamente inversa: o administrador está de posse de todos os meios de administração ou, pelo menos, de parte essencial destes. ”<sup>11</sup>

Por sua vez, apoiando-se, certamente, no pensamento de Max Weber, o *patrimonialismo* foi conceituado por Luiz Carlos Bresser Pereira como aquele que “(...) consiste na *confusão* entre o *patrimônio* público e o privado. ”<sup>12</sup>

<sup>9</sup> PAIM, Antônio. É possível reformar o Estado Patrimonial? *Tempo Brasileiro*. Rio de Janeiro: nº 126, p.7, jul./set. 1996.

<sup>10</sup> WEBER, Max. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. Trad. Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. 4. ed. Brasília: UnB, 1998, p. 151-152.

<sup>11</sup> *Ibidem*. p. 153.

<sup>12</sup> PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. *Crise econômica e reforma do Estado no Brasil: para uma nova interpretação da América Latina*. Trad. Ricardo Ribeiro e Martha Jalkausta. São Paulo: 34, 1996, p. 172.

Numa concepção atual, a denominação *patrimonialismo* não é comungada por Simon Schwartzman que prefere denominá-lo de neopatrimonialismo, ao dizer que “(...) a análise política contemporânea deve recuperar o conceito de patrimonialismo, que, embora utilizado por Max Weber sobretudo para se referir a sociedades tradicionais de determinado tipo, parece-nos de grande utilidade e importância. A expressão ‘neopatrimonialismo’ talvez seja adequada para aplicar-se ao sentido atual do conceito(...)”<sup>13</sup>

Para esse autor, o “*patrimonialismo moderno, ou ‘neopatrimonialismo’, não é simplesmente uma forma de sobrevivência de estruturas tradicionais em sociedades contemporâneas, mas uma forma bastante atual de dominação política por ‘um estrato social sem propriedades e que não tem honra social por mérito próprio’, ou seja, pela burocracia e a chamada ‘classe política.’*”<sup>14</sup>

É importante, também, frisar que “*Do conceito de Patrimonialismo deriva o de Estado Patrimonial. Weber constata que a autoridade patrimonial patriarcal precisou se adequar às características e necessidades de grandes territórios conquistados e submetidos politicamente, gerando em decorrência verdadeiros Estados Patrimoniais.*”<sup>15</sup>

Não resta dúvida que Portugal foi um Estado Patrimonial. Assim sendo, toda aquela estrutura política, administrativa e econômica foi repassada, mesmo que em menor intensidade, para o Brasil. No fundo, aquele patrimonialismo ibérico lançou raízes neste país, disseminando a corrupção em todos os níveis do poder público, facilitada enormemente pela centralização do poder.

Para o economista e sociólogo Max Weber (1864-1920), o Estado Patrimonial “*caracteriza-se por uma extrapolação da política e da administração domésticas para fora de seu círculo familiar. Há, pois, uma adaptação de métodos e de postura éticas às novas*

<sup>13</sup> SCHWARTZMAN, Simon. *Bases do autoritarismo brasileiro*. São Paulo: Campus, 1982, p. 39.

<sup>14</sup> *Ibidem*, p. 45-46.

<sup>15</sup> ZANCANARO, Antônio Frederico. *A corrupção político-administrativa no Brasil*. São Paulo: Acadêmica, 1994, p. 20.

*circunstâncias, mas em essência prevalece o espírito original. Reproduz-se no Estado o método da política e da administração doméstica.*”<sup>16</sup> Ora, por padrão doméstico de organização entende-se justamente aquele tipo de organização em que o patrimônio e a renda são partilhados entre pais e filhos, ou seja, uma comunhão de bens e de renda, beneficiando a todos.

Para ilustrar essa visão do Estado Português, como Estado Patrimonial, convém ressaltar os seguintes aspectos, abordados por Antônio Frederico Zancanaro:

*“(...) estudiosos do Estado monárquico lusitano afirmam que desde os primeiros séculos de sua existência, não passava de uma grande fazenda do Rei. E, com o advento do mercantilismo, de uma grande casa de comércio: Um estado patrimonial.*

*(...)O Estado e a Corte ampliavam, assim, o seu campo de atuação e convencimento da sociedade. Todas as energias da nação passaram a ser canalizadas na direção da expansão da Fé e do Império. A ação do Estado passou a ser direcionada em duas frentes distintas: Uma interna e outra externa. Internamente, a ação pautava-se por um modelo jurídico arbitrário e casuista e por uma ampliação irracional do quadro burocrático, com indefinição das atribuições funcionais. Externamente, pautava-se por uma ética predatória e de rapinagem.”*<sup>17</sup>

Além desses aspectos, a Coroa Portuguesa estava sedimentada num regime de poder absolutista que, por sua natureza, é monopolizador de decisões. Esse sistema visava proteger interesses privados e não públicos. Para alcançar esses objetivos, havia estratégias peculiares, visando, inclusive, a expansão do império, como se reporta ao Portugal Quinhentista, Antônio Frederico Zancanaro:

*“Portugal convertera-se, ao longo dos séculos, num produto acabado do sistema absolutista, centralizador e privatista de caráter patrimonial, sutilmente arquitetado e habilmente conduzido pela Corte. A manipulação da Justiça; a exaltação da vida cavaleiresca; o enfraquecimento da burguesia urbana; o controle sobre os ricos-homens do campo; a bandeira da defesa e propagação da Fé e da defesa da Nação e*

<sup>16</sup> ZANCANARO, Antônio Frederico. Op. cit., p. 20.

<sup>17</sup> Ibidem. p. 68.

*expansão do Império constituíram-se o núcleo-central de uma estratégia espertamente conduzida.*”<sup>18</sup>

Para se compreender melhor a herança perniciosa deste patrimonialismo ibérico, desde o início da colonização, deve-se ressaltar, por primeiro, sua força nociva perante a própria sociedade lusitana: *“Enfim, a moral predatória implementada pela opção patrimonial de dominação minara até as fibras mais íntimas da sociedade lusa. As consequências se fariam sentir ao longo do processo de colonização do Brasil.”*<sup>19</sup>

Se, pois, esse sistema patrimonialista, corrupto e corruptível, foi trazido de Portugal para o Brasil, não se poderia esperar das elites brasileiras outra conduta a não ser aquela praticada nas terras do além-mar. E assim se justifica a razão pela qual *“A história da moderna burguesia brasileira é, desde o começo, uma história de transações com o Estado, de troca de favores.”*<sup>20</sup>

E, neste final do século XX, a herança do patrimonialismo ibérico faz-se ainda presente, uma vez que *“A sociedade civil não é senão esboço num sistema político em que, de muitos modos, a sociedade está dominada pelo Estado e foi transformada em instrumento do Estado. E Estado baseado em relações políticas extremamente atrasadas, como as do clientelismo e da dominação tradicional de base patrimonial, do oligarquismo.”*<sup>21</sup>

Conclui-se, pois, que o povo brasileiro continua subjugado por um poder centralizador, monopolizador de estratégias político-administrativas, de extraordinária força de convergência de vãs esperanças de uma sociedade servil, de inegável favoritismo às elites dominantes que lhe prestam suporte, uma elite cujo agir e exercer o poder é de cunho patrimonialista.

<sup>18</sup> ZANCANARO, Antônio Frederico. Op. cit., p. 91.

<sup>19</sup> Ibidem. p. 92.

<sup>20</sup> MARTINS, José de Souza. *O poder do atraso: ensaios de sociologia da história lenta*. São Paulo: Hucitec, 1994, p. 30-31.

<sup>21</sup> Ibidem. p. 13.

## 1.2. O Estado e o patrimonialismo no Brasil-Colônia

Abordadas a administração centralizadora praticada pelos reis de Portugal e sua influência no sistema de governo no Brasil e analisado o patrimonialismo – sua origem, conceituação e reflexos -, importa considerar o Estado e o Patrimonialismo durante o Brasil-Colônia.

Não se pode atribuir *stricto sensu* ao Brasil-Colônia o *status* de Estado, como alguns autores aludem, pois lhe faltava a soberania, como assim se depreende:

*“O Estado é constituído de três elementos originários e indissolúveis: Povo, Território e Governo soberano. Povo é o componente humano do Estado; Território, a sua base física; Governo soberano, o elemento condutor do Estado, que detém e exerce o poder absoluto de autodeterminação e auto-organização emanado do Povo. Não há nem pode haver Estado independente sem Soberania (...).”*<sup>22</sup>

Suscitada essa premissa, o Brasil-Colônia compreende o período de sua colonização, iniciada em 1530 por Martim Afonso de Souza até a Proclamação da Independência (1822), embora já estivesse elevado por D. João VI à categoria de Reino Unido (1815), deixando de ser, formalmente, uma colônia portuguesa.

Quanto ao patrimonialismo no Brasil-Colônia, abordar-se-ão, primeiramente, o “*modus vivendi*” do povo português e o “*modus procedendi*” do Estado e da Coroa Portuguesa, quando do descobrimento do Brasil. Sem esse breve retrospecto, seria difícil compreender a conjuntura política, econômica e social que marcou o Brasil-Colônia, pois em Portugal, nessa época, a situação assim se apresentava:

*“Os homens eram dados à ociosidade. Comparados com outros povos, mostravam-se os lusitanos particularmente indolentes. O simples fato de terem que usar*

---

<sup>22</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 17. ed. São Paulo: Nacional, 1983, p. 56.

*as mãos para a execução das mais mezinhas tarefas era considerado como um fator de rebaixamento de seu status (...). Não fora a presença providencial de estrangeiros das mais diversas profissões, em Portugal não se encontrariam barbeiros, sapateiros e outros. Tudo o que era tido como importante ou indispensável para a vida cotidiana era importado (...). O trabalho agrícola continuava relegado ao último plano dentro da escala de interesses.”*<sup>23</sup>

Como se observa, uma parcela significativa do povo português era dado ao ócio e caracterizava-se pela *indolência*, ou seja, pela preguiça e pela vadiagem. Além de outros males, este comportamento ocioso trazia desastrosas conseqüências à economia do Reino. Não havendo trabalho, não havia produção e, conseqüentemente, crescia o empobrecimento do Estado, da Coroa e da população. A situação chegou a tal ponto que até os produtos classificados de primeira necessidade eram importados, pois a própria aversão ao trabalho agrícola aprofundava a crise econômica.

No tempo do descobrimento do Brasil, a economia do Reino apresentava-se frágil “(...) havia uma falta quase crônica de fundos no tesouro real português...”<sup>24</sup> e grande parte da população portuguesa vivia na pobreza. As fontes de renda eram as empresas de navegação e o comércio ultramarino, sendo essas atividades exercidas pelo Estado, pela Coroa e pelos comerciantes.

Como a atividade econômica básica estava restrita a essas atividades de navegação e comerciais, uma significativa parcela da população lusitana vivia sem atividade laborativa, implicando em graves conseqüências: “*Quem não estava envolvido com as navegações ou com o comércio altramarino passava a vida na ociosidade completa, contribuindo para a degradação da ordem pública e dos costumes, pondo em risco o futuro da Nação.*”<sup>25</sup>

<sup>23</sup> ZANCANARO, Antônio Frederico. Op. cit., p. 81-82.

<sup>24</sup> URICOECHEA, Fernando. *O Minotauro imperial: A Burocratização do Estado patrimonial brasileiro no século XIX*. Trad. Myriam Moraes Lins de Barros e Fanny Wrobel. Rio de Janeiro: DIFEL, 1978, p. 41.

<sup>25</sup> ZANCANARO, Antônio Frederico. Op. cit., p. 85.

A ociosidade do povo português desencadeou uma nefasta depravação moral. A decadência dos costumes e da família tornou-se inevitável. Desprezou-se a educação às crianças e aos jovens, particularmente para o trabalho profissional. Esse quadro desalentador é assim descrito:

*“O sistema escravagista teria contribuído grandemente para o processo de degradação da ordem social. Aqueles que não se encontravam, de alguma forma, envolvidos com as navegações e o comércio ultramarino, entregavam-se à ociosidade e à indolência mais completas. Aos jovens e às crianças nada se ensinava: nenhuma educação para o trabalho; nenhum estímulo ao senso do dever familiar e social; nenhuma orientação profissional, política ou de economia”*.<sup>26</sup>

Além disso, não se pode ocultar a cobiça por posses e riquezas que norteava a conduta do rei. Nessa ânsia, o patrimônio público e privado mesclava-se como que numa única propriedade: *“O patrimônio público e o patrimônio privado do Rei amalgamavam-se. Estado e Coroa confundiam-se. Por isso, os bens do Reino e os bens do Rei formavam uma única realidade.”*<sup>27</sup>

Essa avidez implicava, conseqüentemente, uma apropriação dos tributos que, ao invés de pertencerem à nação, passavam a pertencer ao Rei: *“Todos os impostos, tributos e participações em lucros de monopólios formavam a renda pessoal do soberano, em vez do tesouro da nação.”*<sup>28</sup>

Apresentado esse retrospecto, torna-se possível detectar o Patrimonialismo existente no Brasil-Colônia e comungar com a idéia de que *“A história do Brasil Colônia mostra-se farta em narrativas que revelam uma tendência dada ao não-esforço, à malversação de recursos públicos, à burla das leis do Reino, aos arranjos casuísticos, aos desvios e apropriações*

<sup>26</sup> ZANCANARO, Antônio Frederico. Op. cit., p. 88.

<sup>27</sup> Ibidem. p. 133.

<sup>28</sup> ROSENN, Keith S. *O jeito na cultura jurídica brasileira*. Rio de Janeiro: Renovar, 1998, p. 27.

*indébitas de impostos régios, a roubos e sinecuras, enfim, a uma relação e uso do poder cedido e de outras possibilidades para proventos particulares.”*<sup>29</sup>

Corroborando esse mesmo pensamento, importa salientar que *“nunca se desenvolveu no Brasil uma tradição de tratar os recursos públicos como uma obrigação fiduciária. Pelo contrário, existem abundantes evidências de que a falta de moralidade pública tem sido um problema persistente desde a descoberta do Brasil.”*<sup>30</sup>

Continuando nesta abordagem e reportando-se à corrupção político-administrativa brasileira, cuja origem encontra substrato em Portugal, o mesmo autor diz expressamente:

*“O que efetivamente nos interessa é levantar e analisar aspectos marcantes do etos sócio-político-econômico lusitano presente na ordem pública colonial brasileira, como manifestação daquela herança cultural. Supõe-se estarem imersos ali os elementos fundadores e orientadores da mentalidade dada à corrupção que marcam indelevelmente, até hoje, a ação política-administrativa brasileira. Parte-se, pois, do pressuposto de que a corrupção no Brasil teve sua origem nos tempos da formação colonial, quando se instauraram na sociedade nascente as tradições culturais lusitanas que a conduziam em seu bojo como forma arquetípica. O Estado luso teria transplantado para a Colônia uma significativa carga de antivalores político-sociais caracterizados por um etos antitrabalho, antinorma, privatista, centralizador, nobiliárquico, propenso ao luxo, ao fausto e à lassidão dos costumes. (...) O resultado desse longo processo decadente foi a instauração na nova terra daquelas forças originárias, realimentadas durante séculos, tornando-se a razão de ser deste que é reputado por muitos como o maior e mais grave de todos os problemas institucionais brasileiros: a corrupção político-administrativa.”*<sup>31</sup>

Com referência ao patrimonialismo existente no Brasil-Colônia, deve-se atribuir esta realidade, principalmente, aos burocratas portugueses que usavam de suas prerrogativas para, através de conduta corrupta, se locupletarem: *“Eram costumeiros, também nessa fase, as trocas de favores, o tráfico de influencia, os conchavos, os acordos, as composições, o*

<sup>29</sup> ZANCANARO, Antônio Frederico. Op. cit., p. 93.

<sup>30</sup> ROSENN, Keith S. Op. cit., p. 29.

<sup>31</sup> ZANCANARO, Antônio Frederico. Op. cit., p. 95-96.

*apadrinhamento, assim como os desvios de verbas, de que o não-recolhimento de impostos era espécie.*”<sup>32</sup> Esse proceder terminou por, direta ou indiretamente, moldar um comportamento nacional. Reportando-se a estes burocratas, Antônio Frederico Zancanaro traça-lhes o seguinte perfil:

*“Seu etos não divergia daquele que fora plasmado no Reino durante os longos anos de vivências político-administrativas de caráter patrimonialístico. Transplantavam para a Colônia velhos hábitos e asseguravam às suas atribuições novas possibilidades de enriquecimento, segundo costumes antigos solidamente arraigados. Mostravam-se insaciáveis na busca da fortuna fácil, servindo-se das prerrogativas e possibilidades inerentes à função para auferirem ganhos extras e privilégios não previstos pelo ato de nomeação.”*<sup>33</sup>

Além da generalizada e deplorável corrupção, a burguesia e os comerciantes eram protegidos pela impunidade que, por sua vez, acalentava esse processo de degradação: *“A impunidade despertava confiança e ousadia. Ministros e funcionários executores do fisco, garantindo seu quinhão no embarque e desembarque de mercadorias.”*<sup>34</sup> Aliás, a impunidade é, ainda hoje, o principal fator da corrupção pública no Brasil.

A depravação dos costumes, da moral e a própria corrupção, fortalecida esta última pela impunidade, trouxe outro grande mal ao Brasil-Colônia: o empreguismo. A função pública já era vista como uma atividade, não a serviço do bem-comum, mas de cunho individualista, protecionista e patrimonialista, assim sintetizado:

*“Diante daquela situação, o acesso ao emprego público tornou-se aspiração não apenas da classe nobre, mas de todas as camadas da sociedade. O Estado não era visto apenas como centro da empresa comercial, mas, também, como fonte de soluções para os problemas privados. Aqueles que exerciam função pública tendiam a servir-se do cargo para amenizar suas agruras econômicas pessoais, quando não, as de seus parentes e amigos. Pela função pública garantia-se um salário fixo, pouco trabalho,*

<sup>32</sup> HABIB, Sérgio. *Brasil: quinhentos anos de corrupção*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1994, p. 9.

<sup>33</sup> ZANCANARO, Antônio Frederico. Op. cit., p. 101.

<sup>34</sup> *Ibidem*. p. 114.

*muitas regalias e grandes possibilidades de manipulação da parcela do poder cedido em benefício próprio. ”*<sup>35</sup>

Por outro lado, a máquina administrativa desperdiçava, com gastos excessivos, seus poucos recursos para sustentar uma burocracia improdutiva e desnecessária. De fato, *“Os costumes perdulários levaram o Estado a dissipar imprevidentemente recursos preciosos na manutenção de uma burocracia ineficiente e inútil. ”*<sup>36</sup> Juntamente com esses *“costumes perdulários”*, o Brasil vivia submerso numa corrupção político-administrativa, cuja nascente encontra abrigo no patrimonialismo vindo do além-mar e que se perpetua até nossos dias, sob o manto de uma cultura à brasileira.

Na verdade, *“Tudo leva a crer que a corrupção político-administrativa corrente no Brasil encontra sua fonte originária na estrutura patrimonial de poder vigente em Portugal por ocasião dos descobrimentos(...). De onde poder-se afirmar que, no caso brasileiro, a corrupção é um problema cultural de dupla face: uma, lusa e, outra, brasileira. É dela que nossa índole vem impregnada até as suas fibras mais íntimas.”*<sup>37</sup>

Diante desse quadro, o patrimonialismo tende a se perpetuar e a se opor a toda política inovadora. Nesta linha de pensamento, Antônio Paim salienta que *“O patrimonialismo brasileiro é uma herança cultural profundamente arraigada, sustentada numa base moral de índole contra-reformista. ”*<sup>38</sup>

Com essas considerações, torna-se fácil concluir que o Brasil-Colônia herdou de Portugal uma cultura patrimonialista, fundamentada numa corrupção político-administrativa, onde o patrimônio público confundia-se com o patrimônio privado e o poder era instrumento de impunidade.

<sup>35</sup> ZANCANARO, Antônio Frederico. Op. cit., p. 116.

<sup>36</sup> Ibidem. p. 119.

<sup>37</sup> Ibidem. p. 124.

<sup>38</sup> PAIM, Antônio. *A querela do estatismo*. 2. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1994, p. 167.

### 1.3. O patrimonialismo no Brasil-Império e República

#### 1.3.1. No Brasil-Império

A prática patrimonialista não se exauriu com o findar do Brasil-Colônia, considerado seu elo político-administrativo com Portugal. A própria Independência do Brasil, proclamada por D. Pedro I não selou o rompimento com a conduta patrimonialista, pois “ *ao nível de organização política e econômico-social, a independência não trouxe mudanças. (...) Os grupos hegemônicos que chegam ao poder em 1822 eram formados pelos senhores de terra, os altos funcionários burocráticos e os comerciantes abastados.*”<sup>39</sup>

Se as elites políticas e agrárias desejavam um Brasil independente, a exemplo dos Estados Unidos, Haiti, São Domingos, México, Colômbia e Argentina, tinham, ao mesmo tempo, uma visão clara de seus interesses, quando da autonomia político-administrativa, particularmente no que dizia respeito aos privilégios comerciais ingleses: “ *(...) a classe política brasileira já tinha consciência das desvantagens do sistema colonial e as ameaças de supressão dos privilégios comerciais ingleses – política nitidamente antiliberal – levaram os emancipacionistas à ação efetiva.*”<sup>40</sup>

Proclamada a Independência, o Brasil-Império defrontava-se com inúmeras dificuldades, pois tratava-se de um território com dimensão continental. Nessa época, as cidades eram poucas, a população reduzida, a riqueza estava centralizada numa minoria e o poder continuava nas mãos dos grandes proprietários rurais.

Dando sequência às aspirações nacionalistas, as atenções voltaram-se para a elaboração da Constituição do Império. Em razão de profundas divergências, D. Pedro I (1822-1831) dissolveu a Assembléia Constituinte e a Constituição do Império foi por ele outorgada no dia

<sup>39</sup> BURSZTYN, Marcel. *O país das alianças: elites e continuísmo no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 1990, p. 36-37.

<sup>40</sup> *Ibidem*, p. 36

25 de março de 1824. Essa Constituição caracterizou-se como conservadora e centralizadora. De fato, o Imperador gozava de grande autoridade através das prerrogativas de Poder Moderador, competindo-lhe controlar a política nacional, convocar e dissolver a Câmara dos Deputados, escolher os senadores - *membros vitalícios* - e que constituíam uma representação da aristocracia imperial.

O Imperador, através do Poder Moderador, impediu o controle do Poder Legislativo por parte das elites agrárias e garantiu sua permanência no poder como *fiel da balança*, como bem salienta Sérgio Adorno:

*“De um lado, o poder moderador impediu que a monarquia ficasse submissa à ‘tirania’ do legislativo, poder controlado, por excelência, pelos grandes proprietários rurais. Ao fazer isso, garantiu que o imperador se sobrepusesse ao cidadão, característica fundamental do Estado patrimonial. Por outro lado, os poderes conferidos ao imperador, quase ilimitados, transformaram-no numa espécie de ‘fiel de balança’, o que permitiu que o Estado deixasse a sociedade funcionar tal como paradoxalmente sonhavam os liberais.”*<sup>41</sup>

O Imperador, dadas as prerrogativas constitucionais, detinha grande poder de decisão, controlando o Poder Executivo e, indiretamente, o Poder Legislativo e o Poder Judiciário. Evidentemente, esse poder centralizador criava um campo fértil para a concessão de favores nas áreas política, fiscal, econômica, bem como para nomeação em cargos públicos:

*“Para todos os efeitos práticos” - escreve Calógeras - “o orçamento não existia. Dom Pedro era inclinado a dar ordens diretas ao tesouro para o pagamento de qualquer despesa, para muitas das quais não existia fundamento legal. O próprio Imperador fazia nomeações de competência dos ministros sem levar em consideração as conseqüências deploráveis de tal prática.”*<sup>42</sup>

---

<sup>41</sup> ADORNO, Sérgio. *Os aprendizes do poder*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988, p. 61-62.

<sup>42</sup> CALOGERAS, João Pandia. *A history of Brazil* ( New York: Russel & Russell, 1963), tr. and ed. by Percy Alvin Martin. In: ORICOECHEA, Fernando. *Op. cit.*, p. 92.

Com as prerrogativas do Poder Moderador, tudo gravitava em torno da pessoa do Imperador que, habilmente, contornava o poder sob o influxo da velha prática patrimonialista, pois *“Em verdade, por mais contraditório que possa parecer, a instituição do poder moderador foi peça estratégica para concretizar a conservação do Estado patrimonial nos quadros do modelo liberal de exercício do poder.”*<sup>43</sup>

A abdicação de D. Pedro I, em 7 de abril de 1831, abre caminho para uma crise política entre os adeptos do regime monárquico e do regime republicano e *“(…) assinala a completa transferência do poder para as mãos do senhorio rural, que deixava assim de operar no plano restrito das municipalidades para projetar sua importância econômica, social e, portanto, política em toda a extensão do Império.”*<sup>44</sup>

No segundo reinado, o governo de D. Pedro II - antecipada sua maioria em 1840 - conseguiu pacificar o país, fortalecendo temporariamente a Monarquia. O Brasil conheceu um período de estabilidade política, como observa Darcy Ribeiro: *“Nessas condições, o regime monárquico se consolida e proporciona ao país seu período de mais duradoura estabilidade institucional. Praticamente de 1845 a 1888 permanece incontestada a ordem monárquica, escravista e fazendária.”*<sup>45</sup>

A economia brasileira experimentou um surto de prosperidade, particularmente com a cultivo do café, expandindo-se pelos Estados de Rio de Janeiro, São Paulo, Minas Gerais e Espírito Santo. O café passou a ser a principal produção agrícola. Para tanto, contribuíram inúmeros fatores, entre os quais o preço no mercado internacional e a mão-de-obra dos imigrantes europeus que chegavam ao país, particularmente portugueses, italianos, espanhóis e alemães. A expansão da produção agrícola incrementou outros setores da economia, entre os quais o transporte, o comércio e os bancos.

---

<sup>43</sup> ADORNO, Sérgio. Op. cit., p. 61.

<sup>44</sup> LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. 3. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997, p. 91.

<sup>45</sup> RIBEIRO, Darcy. *Os brasileiros*. 11. ed. Petrópolis: Vozes, 1991, p. 104.

Diante dessa nova realidade, o Brasil, já no findar do século XIX, respirava uma diversidade dos meios produtivos: a agricultura passava a sofrer um processo tecnológico, o trabalho era prestado por uma mão-de-obra livre e de melhor qualificação profissional e os profissionais liberais encontravam condições propícias de trabalho.

Feitas essas considerações, como corolário da estabilidade política durante o reinado de D. Pedro II, importa retomar o pensamento anterior sobre o patrimonialismo existente no Brasil-Império. Sérgio Adorno caracteriza esse período histórico da seguinte forma:

*“Assim, a configuração de uma economia mercantil associada a traços de patrimonialismo; a presença do autoritarismo e da violência como e enquanto modalidades específicas de resolução dos conflitos sociais; a existência de uma forma de governo que combinou ambivalentemente a monarquia constitucional com um regime representativo; e além do mais, a apropriação dos privilégios e direitos pelas elites, que, por essa via, acabaram por se constituir em autênticos estamentos senhoriais, identificam os aspectos externos mais relevantes das relações entre economia, sociedade e Estado no Brasil imperial.”*<sup>46</sup>

Essa sucinta análise demonstra claramente que o Imperador alimentou uma política protecionista em favor das elites vinculadas ao comércio, objetivando não somente a expansão econômica, tão necessária ao país, mas, sobretudo, visando uma retribuição de apoio político. Esse *“modus procedendi”* foi também estendido às elites dominantes que passaram a constituir verdadeiras castas, detentoras de favores e privilégios. Mas tudo isso era possível graças à concentração de poder nas mãos do Imperador, que sabia manusear astuciosamente a coisa pública em benefício do interesse privado para atrair o indispensável apoio.

### **1.3.2. No Brasil-República**

O patrimonialismo, que respaldava o agir e o proceder dos imperadores e das elites no Brasil-Império, encontrou terreno propício também no Brasil-República. Trata-se de causa-

<sup>46</sup> ADORNO, Sérgio. Op. cit., p. 54.

efeito inerentes à própria cultura brasileira, ressalvadas as variantes de cada época. Essa cultura não impediu que as elites e as lideranças políticas afastassem a idéia de um país independente, pois em nada interromperia a continuidade de acesso aos favores. Muito pelo contrário, passariam a liderar um pólo ativo, ao invés de estarem num pólo passivo. Imbuídos do espírito nativista, mesclado com os interesses particulares, idealizaram um Brasil-República.

O Brasil era, dentro do continente americano, o único país monárquico e crescia, no campo político, o movimento pela instituição do sistema republicano. Assim, desde a Proclamação da Independência, eram crescentes os sentimentos de pôr fim à Monarquia e de se estabelecer um Governo Republicano:

*“(...) o grande desafio com que se defrontou o Estado nascente foi o de impor-se sucessivamente a cada uma das regiões, em toda a vastidão do país, contra movimentos autonomistas e republicanos que postulavam uma reordenação social de caráter nacional e popular. Começou com a Revolução Republicana de Pernambuco ( 1817 ) que precipitou a formalização da independência monárquica. Seguiram-se dezenas de levantes em que o povo lutava concretamente contra a presença e a predominância dos portugueses, sobretudo no comércio, e seus líderes almejavam criar sociedades mais livres e progressistas. Algumas delas, alastrando-se por amplas regiões, aliciando dezenas de milhares de aderentes, representaram verdadeiros reptos ao poder oligárquico local e ao poder monárquico central. A Cabanagem ( 1835/1840) no Amazonas e a Balaiada no Maranhão ( 1831-1841) foram insurreições populares das classes oprimidas que visavam à reforma de toda uma sociedade que lhes impunha condições insuportáveis de existência. A Sabinada na Bahia ( 1831-1833) e a Revolução Farroupilha no Rio Grande do Sul (1835/1845) foram movimentos republicanos e autonomistas de enorme vigor.”<sup>47</sup>*

Mas não foram somente esses os fatores que apressaram a queda da Monarquia. Outras causas estiveram presentes, entre as quais, a abolição da escravatura, a crise econômica, o

---

<sup>47</sup> RIBEIRO, Darcy. *Os brasileiros*. 11. ed. Petrópolis: Vozes, 1991, p. 108-109.

descontentamento da aristocracia rural, as divergências do governo imperial com o Exército, o Clero e a sucessão no Trono Imperial, como sintetiza Sahid Maluf:

*“A abolição da escravatura, repercutindo profundamente na economia agrária do País, abalou os alicerces da velha estrutura imperial. A crise econômica, como sempre, se fez acompanhar da crise política. A aristocracia rural, descontente pela perda da propriedade escrava, passou a engrossar as fileiras do Partido Republicano. Os conflitos do governo imperial com o Exército e o Clero aumentaram a agitação geral. A tudo isso somava-se o problema da sucessão de D. Pedro II, já velho e doente, sendo que, por sua morte passaria a Coroa à princesa d. Isabel, casada com o Conde d’Eu (príncipe Gaston de Orleans), de origem francesa. A imensa estima dos brasileiros pela figura veneranda do velho Imperador retardara, até então, o advento da República, porém, naquela época, nada mais poderia salvar a Monarquia agonizante.”*<sup>48</sup>

Com a queda da Monarquia, não se pode dizer que o patrimonialismo deixou de existir no Brasil-República. A influência das elites políticas, agrárias, capitalistas e dos intelectuais encastelados no poder continuou ativa, fazendo do patrimônio público e da função pública instrumentos de favores e benefícios.

Com a Proclamação da República, essa corrupção político-administrativa descentralizou-se para todo interior do país e os latifundiários, com extraordinária influência de poder local - *coronelismo* -, passaram a dominar na Velha República. Tão corrupto e influente foi o poder dessas elites que *“Os próprios funcionários estaduais, que servem no lugar, são escolhidos por sua indicação. Professores primárias, coletor, funcionários da coletoria, serventuários da justiça, promotor público, inspetores do ensino primário, servidores da saúde pública, etc. para tantos cargos a indicação ou aprovação do chefe local costuma ser de praxe.”*<sup>49</sup>

<sup>48</sup> MALUF, Sahid. *Direito constitucional*. 8. ed. São Paulo: Sugestões Literárias, 1974, p. 19.

<sup>49</sup> LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. 3. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997, p. 65.

Por outro lado, as elites sociais, não comprometidas com as oligarquias rurais, denunciavam as fraudes eleitorais, a falta de reorganização política e o atraso industrial do país. Havia uma agitação de opinião pública. Essa situação viabilizou a Revolução de 1930, que pôs fim à República. A intenção desse movimento revolucionário era renovar profundamente a vida política nacional, dar maior atenção aos problemas sociais e mudar a orientação da política econômica, numa perspectiva de nacionalismo desenvolvimentista e protecionista, salientando que “*O nacionalismo desenvolvimentista era essencialmente protecionista: protegia a indústria local contra a competição das importações, mas não se opunha aos investimentos diretos advindos das empresas multinacionais.*”<sup>50</sup> Esses princípios basilares foram parcialmente alcançados, graças à liderança carismática e à capacidade administrativa de Getúlio Vargas que adotou uma política nacionalista e populista.<sup>51</sup>

Embora o Brasil tenha partido para uma nova estrutura política, econômica, social e se voltado para a produção industrial, deixando de ser um país importador para exportador, isso não significa que o patrimonialismo tenha desaparecido. A área de influência deixou de ser apenas das elites agrárias para ser, também, das elites urbanas, dado o estágio de urbanização do país.

Com o advento da crise política, econômica e social, pulverizada de corrupção político-administrativa, nem o governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961) com o *slogan* “*cinquenta anos de progresso em cinco de governo,*” nem o moralismo proposto por Jânio Quadros ( janeiro a agosto de 1961) e tampouco as propostas inovadoras de João Belchior Marques Goulart, foram capazes de evitar o surgimento do Regime Militar, em 31 de março de 1964, sem qualquer reação por parte do povo brasileiro: “*Não existindo forças políticas de esquerda suficientemente lúcidas e organizadas para liderar, elas próprias, a luta pela saída*

<sup>50</sup> PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Op. cit., p. 158.

<sup>51</sup> “O populismo não é uma ideologia ou uma prática política exclusiva da esquerda. Pelo contrário, o populismo geralmente se expressou em líderes políticos de direita.” Ibidem. p. 156.

*revolucionária, o povo viu, perplexo, cair sem luta o governo que mais parecia corresponder aos seus interesses.*”<sup>52</sup>

Conclui-se que, tanto na *República Velha* ( 1889-1930 ), como no *Estado Novo* ( 1937-1945) e até o *Movimento das Forças Armadas* (1964-1982 ), o país não conseguiu neutralizar a influência patrimonialista, pois as elites dominantes ocupavam cargos para beneficiarem a si e a seus tutelados, o patrimônio público estava a bem do interesse privado e a corrupção era imanente ao poder público. E como, na feliz expressão do senador Roberto Freire, “*A história do Brasil é uma história de hiatos democráticos,*”<sup>53</sup> por estas e outras razões, a nação passou a viver sob o regime militar.

#### **1.4. Esgotamento do Patrimonialismo, Descentralização Política e Democracia Participativa**

O quadro de incertezas nos campos político, econômico e social motivaram uma nova era na vida político-administrativa do país, passando de um regime democrático para um ditatorial. Como consequência, “*O regime militar autoritário significou, de fato, o fim do estilo populista de fazer política, que Getúlio Vargas representou com a competência de um estadista, pois o pacto autorit*

*ário-modernizante excluía os trabalhadores e a esquerda, ficando restrito à tecnoburocracia civil e militar, aos capitalistas locais e às empresas multinacionais, inclusive seu setor financeiro.*”<sup>54</sup>

Com a intervenção das Forças Armadas, ocorrida em 31 de março de 1964, quando foi deposto o presidente João Belchior Marques Goulart, inicia-se o período do Brasil-atual.

<sup>52</sup> RIBEIRO, Darcy. *Os brasileiros*. Op. cit., p. 121.

<sup>53</sup> ERTEL, Lurdete. Informe econômico. *Zero Hora*, Porto Alegre, 10 abr. 1999, p. 18.

<sup>54</sup> PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Op. Cit., p. 37.

O *Movimento de Março* impôs uma acentuada *repressão política* e marcou um retrocesso histórico das instituições democráticas. Efetivamente, inúmeros políticos tiveram seu mandato parlamentar “*cassado*”, outros cidadãos foram encarcerados, outros foram executados nos *porões* da repressão, nos temíveis Destacamentos de Operações e Informações e Centros de Operações de Defesa Interna - DOI-CODI -, outros foram banidos e a vida de milhares de cidadãos foi totalmente vasculhada. Nessa perseguição, intelectuais e cientistas foram obrigados a fugir do país e o Brasil mergulhou num certo obscurantismo tecnológico e cultural pela ausência de recursos humanos para programar o seu próprio desenvolvimento.

A novel democracia – iniciada com o fim da ditadura Vargas – foi bruscamente interrompida por um governo de poder invisível, deixando de ser “(...) *o governo do poder público em público*.”<sup>55</sup> Implantado o regime militar, tornou-se inegável o retrocesso histórico das instituições democráticas. O Brasil imergiu num regime ditatorial que eliminou sumariamente as garantias individuais, intimidando até o próprio Poder Judiciário. Diante desse quadro, não retardou o contra-ataque pois, como salienta Norberto Bobbio, “*onde o sumo poder é oculto, tende a ser oculto também o contra-poder. Poder invisível e contra-poder invisível são as duas faces da mesma medalha. A história de todo regime autocrático e a história da conjura são duas histórias paralelas que se referem uma à outra. Onde existe o poder secreto existe também, quase como seu produto natural, o antipoder igualmente secreto ...*.”<sup>56</sup>

Para alcançar seus objetivos, o regime militar procurou reordenar os princípios contidos na Constituição Democrática de 1946. Assim, em 24 de janeiro de 1967 foi outorgada uma nova Constituição Federal, alterada substancialmente pela Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969.

---

<sup>55</sup> BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. 6. ed. Trad. Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986, p. 83-84.

<sup>56</sup> BOBBIO, Norberto. *Op. cit.*, p. 95.

O regime militar governou o país com amplos poderes, conferidos, particularmente, pelos Atos Institucionais, sendo o “AI 5” (13.12.1968) o mais célebre de todos. Tudo se justificava sob a égide da *Segurança Nacional*,<sup>57</sup> pois o *Movimento de Março* propunha afastar o país do perigo do comunismo<sup>58</sup>, debelar seus militantes e adeptos, firmar uma nova concepção dos valores morais, sociais e políticos, combater a inflação e fomentar o desenvolvimento.

Não se pode deixar de salientar que “o *Golpe de Estado de 1964 não é um acontecimento estritamente político, ou político-militar. Ele tem raízes econômicas importantes. Tanto assim que foi facilitado pelos processos econômicos que estavam forçando a liquidação da democracia populista.*”<sup>59</sup>

Para alcançar os objetivos anteriormente frisados, o regime militar necessitava de forte sustentação política interna e externa. A sustentação política interna foi obtida através da reforma partidária, quando foram extintos todos os partidos então existentes e criados apenas dois: Aliança Renovadora Nacional - ARENA - partido de sustentação do Governo e o Movimento Democrático Brasileiro - MDB - partido de oposição. O apoio político externo foi obtido particularmente dos Estados Unidos, Inglaterra, países capitalistas ocidentais e governos latino-americanos, quase todos sob o comando de regimes militares.

Durante o regime militar, o Brasil experimentou um *razoável (?)* processo de desenvolvimento, a ponto de ser denominado de *Milagre Brasileiro*, numa referência ao desenvolvimento verificado no Japão e denominado de *Milagre Japonês*. Entretanto, o

---

<sup>57</sup> “ Para a DSN [ Doutrina de segurança nacional ], a Segurança Nacional deveria estar acima da lei e da democracia: nenhum limite lhe era reconhecido e todo o arbitrio, permitido. Afinal, tratava-se de ‘salvar’ o Brasil de um inimigo que atuava subterraneamente numa sociedade civil frágil, vulnerável e indefesa...” In: LOPES, Luiz Roberto. *Brasil recente: instituições e problemas*. 2. ed. Porto Alegre: Sagra, 1987, p. 48.

<sup>58</sup> “ Todos esses objetivos foram alcançados por meio de uma operação político-militar organizada para combater o comunismo e a corrupção, envolvendo ao mesmo tempo os interesses econômicos e os processos políticos em jogo.” In: IANNI, Octávio. *O colapso do populismo no Brasil*. 5. ed. São Paulo: Civilização Brasileira, 1994, p.116.

<sup>59</sup> *Ibidem*. p. 133.

desenvolvimento - *Milagre Brasileiro* - foi mais aparente que real, pois o Brasil manteve uma acentuada dependência externa, “*no campo comercial, financeiro e tecnológico.*”<sup>60</sup>

Se metas foram alcançadas como um processo natural de qualquer governo, o regime militar, embora proposto a sanar os males existentes, não conseguiu livrar-se do velho e sempre novo patrimonialismo, profundamente enraizado neste país desde o início de sua colonização. Para manter-se *democraticamente (?)* no poder, o governo militar necessitava do apoio das elites políticas, agrárias, capitalistas e da burguesia.

Assim, tornou-se necessária a política de concessões e favores e essas elites, vivendo próximas do poder, puderam usufruir dos privilégios no campo econômico, obtendo incentivos fiscais, financiamentos subsidiados, auxílios bancários, aquisições de imensas áreas de terras, concessões dos meios de comunicação. Na verdade, quem quisesse obter favores bastava assinar ficha partidária no partido de sustentação do regime militar e abriam-se, de imediato, as portas e janelas para todo tipo de benefícios e empregos públicos. O empreguismo, como sub-produto do patrimonialismo e da corrupção, era visível.

Para facilitar este tipo de *política (?)*, não havia concursos públicos e tudo era concedido ou resolvido em favor dos *amigos do poder*. Para ocupar uma função pública, bastava uma cartinha ou um simples telefonema de um líder político, vinculado ao sistema, e tudo estava resolvido. O empreguismo tomou conta do país e era fonte de tutela ao regime. O Estado ficou inchado de parasitas, cujas nefastas conseqüências até hoje perduram.

Por outro lado, os cidadãos - militantes ou simpatizantes do partido de oposição - não tinham vez e nem voz. Era comum ouvir-se esta expressão: “*Aos amigos, os favores da lei; aos neutros, a lei; aos adversários, os rigores da lei.*” Com isso, o regime militar terminou por gerar e alimentar uma insustentável corrupção. Se essa sempre existiu, ao longo da história do país, restou intensificada. Na verdade, “*Nem mesmo os militares, secularmente*

---

<sup>60</sup> GOMES, Severo Fagundes. *Tempo de mudar*. Porto Alegre: Globo, 1977. p. 16.

*envolvidos num antagonismo histórico com as tradições oligárquicas, conseguiram nos vinte anos de sua recente ditadura destruir as bases do poder local das oligarquias. Tiveram que governar com elas, até mesmo ampliando-lhes o poder.”*<sup>61</sup>

Frustrado o *Movimento de Março*, o regime militar providenciou a ascensão ao governo do poder civil sem, todavia, entregar-lhe um projeto de desenvolvimento: “*Com efeito, o maior desastre representado pela Revolução de 64 consiste justamente em ter-se retirado da cena sem deixar ao país um projeto de desenvolvimento que pudesse ser liderado pela iniciativa privada e merecer o apoio do capital estrangeiro.*”<sup>62</sup>

Findo o regime militar e com a (re)democratização do país, a realidade nacional não encontrou o caminho da *moralidade* das coisas públicas e as elites, vinculadas ao poder, permaneceram incólumes e intocáveis.

No governo José Sarney a corrupção administrativa era visível. O erário público se confundia com o particular e ninguém era responsabilizado criminalmente. A insatisfação popular era intensa, uma vez que “*a desorganização, a corrupção e o caos econômico do governo Sarney solaparam o patriotismo usual.*”<sup>63</sup>

Concluído o mandato que se caracterizou por “*uma coalizão nacionalista e populista da velha esquerda com a direita oportunista,*”<sup>64</sup> o novo governo de Fernando Collor de Mello patrocinou a mesma prática de corrupção administrativa, de concessões aos *amigos do poder*. O erário público era assaltado diuturnamente e a corrupção estava como que institucionalizada no país e, mais do que nunca, podia ecoar o pensamento de Jean-Jacques Rousseau: “*Logo que o serviço público deixa de ser a principal ocupação dos cidadãos, e estes preferem seu interesse, o Estado se aproxima de sua ruína.*”<sup>65</sup>

<sup>61</sup> MARTINS, José de Souza. Op. cit., p. 20.

<sup>62</sup> PAIM, Antônio. *A querela do estatismo*. 2. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1994, p.196.

<sup>63</sup> SKIDMORE, Thomas E. *Uma história do Brasil*. Trad. Raul Fiker. São Paulo: Paz e Terra, 1998, p. 277.

<sup>64</sup> SKIDMORE, Thomas E. Op. cit., p. 173.

<sup>65</sup> ROUSSEAU, Jean-Jacques. *O contrato social*. 18. ed. Trad. Antônio de P. Machado. Rio de Janeiro: Ediouro, 1997, p. 60.

Mas, graças à imprensa, os descabros praticados nos mais diversos Ministérios do Governo passaram a ser divulgados e a sociedade civil, impulsionada pelos *caras pintadas*, mobilizou-se e começou a se insurgir contra esta impune conduta, culminando com a cassação do mandato do Presidente da República. Se o Congresso Nacional passou a reprimir a corrupção com aprovação de leis mais rígidas, lamentavelmente, estas leis não surtiram os desejados efeitos, os corruptos não foram presos e o dinheiro público não retornou aos cofres do Estado.

O governo de Fernando Henrique Cardoso era uma expectativa para a nação brasileira pois, como Ministro da Fazenda no governo de Itamar Franco, Fernando Henrique Cardoso havia formulado “*uma estratégia complexa para combater a inflação*”<sup>66</sup> denominada de Plano Real<sup>67</sup> que “*teve um sucesso rápido e contínuo.*”<sup>68</sup> Embora tenha assumido seu primeiro mandato sob a égide do *Plano Real*, esse governo, reeleito em 04 de outubro de 1998, continua fortemente comprometido com as elites políticas e econômicas, dentro de um projeto neoliberal, uma vez que, sem excluir o Brasil, “*o neoliberalismo tornou-se a perspectiva de muitos partidos conservadores pelo mundo inteiro.*”<sup>69</sup>

A situação de governabilidade do país apresenta-se tão dependente aos *arranjos* político-partidários que se pode dizer, com toda propriedade que “*(...) nenhum grupo ou partido político tem hoje condições de governar o Brasil senão através de alianças com esses grupos tradicionais. (...) No fim, o poder pessoal e oligárquico e a prática do clientelismo são ainda fortes suportes da legitimidade política no Brasil.*”<sup>70</sup>

<sup>66</sup> SKIDMORE, Thomas E. Op. cit., p. 311.

<sup>67</sup> “ O Plano Real, que estabilizou os preços em 1º de julho de 1994, foi arquitetado por Pêrsio Arida e André Lara Resende, que contaram com o apoio de Edmar Bacha e Gustavo Franco.” In: Pereira, Luiz Carlos Bresser. Op. Cit., p. 263.

<sup>68</sup> SKIDMORE, Thomas E. Op. Cit., p. 316.

<sup>69</sup> GIDDENS, Anthony. *A terceira via: reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social-democracia*. Trad. Maria Luiza X. de A. Borges. Rio de Janeiro: Record, 1999, p. 15.

<sup>70</sup> MARTINS, José de Souza. Op. cit., p. 20.

Dentro dessa política de *arranjos* não há como negar que os adeptos e integrantes do Partido da Frente Liberal - PFL - mantiveram-se durante toda a ditadura militar no poder e continuam no poder, graças a uma aliança com o Partido da Social Democracia Brasileira - PSDB - , elegendo e reelegendo os atuais Presidente e o Vice-Presidente da República. Uma façanha inédita.

A reeleição do Presidente e Vice-Presidente da República, em 04 de outubro de 1998, e a frustração que a nação brasileira está vivendo com relação à estabilidade econômica pelo *Plano Real*, suporte político para a permanência no poder, torna vivo e presente o pensamento do absolutista Maquiavel:

*“Jamais faltaram a um príncipe razões legítimas para justificar a sua quebra da palavra. Disto poder-se-ia dar inúmeros exemplos modernos, mostrar quantas pazes e quantas promessas foram tornadas irritas e vãs pela infidelidade dos príncipes; e aquele que, com mais perfeição, soube agir como a raposa, saiu-se melhor. Mas é necessário saber bem disfarçar esta qualidade e ser grande simulador e dissimulador: tão simples são os homens e de tal forma cedem às necessidades presentes, que aquele que engana sempre encontra quem se deixa enganar.”*<sup>71</sup>

Os acordos políticos “*alianças*” para governar o país tornaram-se, como foi salientado, inevitáveis. O próprio Partido do Movimento Democrático Brasileiro – PMDB – que “*transformou-se num partido meramente populista*”,<sup>72</sup> não resistiu à sedução do poder, agraciado que foi por tantas concessões e benefícios palacianos. Em síntese, o clientelismo, assistencialismo, o patrimonialismo e demais “*ismos*” continuam presentes e atuantes no Brasil.

Como o poder deve ser preservado a todo custo pela *equipe palaciana*, todos os *arranjos* imagináveis estão sendo utilizados pelas elites políticas, agrárias, capitalistas e a burguesia. Entretanto, como a perpetuidade do Poder poderia estar comprometida, encontrou-

<sup>71</sup> MAQUIAVEL. *O príncipe*. 19. ed. Trad. Roberto Grassi. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1996, p. 102.

<sup>72</sup> PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Op. cit., p. 163.

se uma forma especial para merecer o apoio popular. Esta nova face do sistema patrimonialista é o *assistencialismo* que, já acentuado a partir do governo José Sarney, tomou proporções alarmantes nos últimos tempos. Esse assistencialismo, com objetivos puramente eleitoreiros, está empobrecendo certas regiões do país, transformando comunidades, outrora até prósperas, em áreas de pobreza e aprofundando o caos econômico e social. Nessa perspectiva, cabe uma referência ao pensamento de Paulo Freire:

*“O grande perigo do assistencialismo está na violência do seu antidiálogo, que, impondo ao homem mutismo e passividade, não lhe oferece condições especiais para o desenvolvimento ou a ‘ abertura ’ de sua consciência que, nas democracias autênticas, há de ser cada vez mais crítica .*

*Sem esta consciência cada vez mais crítica não será possível ao homem brasileiro integrar-se à sua sociedade em transição, intensamente cambiante e contraditória.*

*(...) O assistencialismo, ao contrário, é uma forma de ação que rouba ao homem condições à consecução de uma das necessidades fundamentais da alma - a responsabilidade.*

*(...) No assistencialismo não há responsabilidade. Não há decisão. Só há gestos que revelam passividade e ‘ domesticação ’ do homem.”*<sup>73</sup>

O patrimonialismo, mesmo no Brasil atual, não foi desmantelado e não restam perspectivas plausíveis para erradicá-lo. Há uma sensação generalizada que a corrupção político-administrativa, fruto do patrimonialismo, é inerente à cultura brasileira e que não se encontram estratégias capazes de pôr-lhe um fim. E isso porque o poder público está fortemente vinculado e dependente de uma estrutura política, concebida como fonte de concessões e favores.

De fato, diariamente a imprensa divulga novos focos de corrupção e as CPIs se multiplicam no Brasil, atingindo Estados e Municípios. Não se tratam de casos isolados, mas de organizadas redes de corrupção, tendo à testa políticos, funcionários públicos e elites da

---

<sup>73</sup> FREIRE, Paulo. *Educação como prática de liberdade*. 22. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996, p. 65-66.

burguesia. Com isso, o erário público sofre irreparáveis malefícios e, enquanto essas elites se enriquecem ilicitamente, a pobreza e a miséria espalham-se por todos os recantos deste imenso país.

Para Luiz Carlos Bresser Pereira, as formas contemporâneas do patrimonialismo no Brasil estão no clientelismo e no fisiologismo:

*“Suas formas contemporâneas – o clientelismo e o fisiologismo – são práticas políticas próximas à corrupção pura, mas dela devem ser distinguidas. O populismo, o clientelismo e a corrupção implicam o uso de fundos públicos: no caso do populismo clientelista, os fundos públicos são utilizados impessoalmente para assegurar a boa vontade daqueles grupos e comunidades que se beneficiam dos gastos públicos; no caso da corrupção, os fundos públicos são apropriados privadamente. O clientelismo também envolve o uso de fundos públicos mas de forma indireta: os políticos engajados nas práticas clientelistas não roubam, mas utilizam os recursos do Estado para promover suas carreiras pessoais. O termo no Brasil para esse tipo de prática é fisiologismo.”*<sup>74</sup>

O patrimonialismo, servindo como suporte de toda essa corrupção, tem patrocinado, direta ou indiretamente, além dos malefícios já mencionados, a concentração de renda em favor das elites capitalistas, dos bancos, das grandes empresas nacionais e multinacionais. Essa face do Brasil retrata duas realidades: enquanto uma minoria está se beneficiando das regalias do poder, um grande contingente do povo brasileiro está sofrendo a miséria, alimentando-se de comida que é rejeitada pelos próprios animais, como ocorre atualmente no sertão de Pernambuco e tão amplamente divulgado pela imprensa televisiva.

Esse modelo patrimonialista, corrupto e corruptível, está esgotado. Um novo modelo de poder deverá surgir, advindo de uma sociedade civil organizada, livre da imoralidade pública. Para tanto, é preciso que o povo esteja no poder através de uma democracia, não só

---

<sup>74</sup> PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Op. cit., p. 172.

representativa, mas *participativa*, sabendo-se do princípio constitucional que “*todo o poder emana do povo.*”

Sem dúvida, a democracia participativa deverá emergir da sociedade civil, visando uma maior participação na discussão e solução de problemas a ela inerentes, uma vez que a democracia representativa já não atende a suas aspirações. Nessa linha de pensamento, Sônia M. G. Larangeira traça a dimensão desse antigo e sempre novo princípio:

*“Acredita-se, portanto, na possibilidade de superar os limites da democracia representativa, através de mecanismos que ampliem a mobilização da sociedade civil em diferentes dimensões da vida social, com o objetivo de aumentar a participação sistemática dos cidadãos organizados em movimentos sociais movidos por princípios não meramente corporativos, integrando espaços de discussão e de negociação capazes de manifestarem-se não apenas no âmbito de consultas, mas também no de definição de demandas e de sua problematização.”*<sup>75</sup>

Diante dessa perspectiva, que encontra eco na sociedade civil, poder-se-ia indagar de como a democracia participativa seria construída. Neste sentido, Paulo Martinez assim se manifesta:

*“O modo de construir uma nova democracia não pode ser a obra de nenhum pensador isolado, nem a importação de modelos pré-fabricados de qualquer lugar do mundo. O hábito de copiar e imitar modelos estrangeiros, assim como as políticas intervencionistas que tentam impor os modelos de um país a outros, já provaram seu fracasso e deixaram cicatrizes, como foram o Estado Novo, o desenvolvimento dependente e a modernização liberal.”*<sup>76</sup>

Continuando seu pensamento, o mesmo autor traça algumas normas que devem embasar as transformações que conduzem à democracia participativa:

*“As transformações devem começar na base, reformulando as organizações civis, os sindicatos, os partidos políticos, e criando novas organizações. Estas entidades, devidamente expurgadas de todas as perversões com que foram modeladas segundo a democracia das elites, poderão ser os instrumentos das transformações*

<sup>75</sup> LARANGEIRA, Sônia. M. G. O novo município: economia e política local. *São Paulo em Perspectiva*. São Paulo: Seade, v. 10, nº 3, 1996, p. 129.

<sup>76</sup> MARTINEZ, Paulo. *Poder e cidadania*. Campinas: Papyrus, 1997, p. 79.

*institucionais maiores: o Estado, o sistema econômico, a estrutura social. Essa tem que ser a obra de todo um povo, não de algum gênio iluminado, não de uma elite econômica egoísta e insensível, não de uma elite intelectual que se afasta do povo e defende interesses corporativos.”*<sup>77</sup>

A nação brasileira está reclamando por dignidade na gerência da coisa pública, pois “o problema mais grave deste final de década, de século e de milênio, a exigir inadiável solução, talvez seja o efeito devastador causado no espírito dos governados pela improbidade de alguns governantes.”<sup>78</sup> A queda do presidente Fernando Collor de Mello é prova cabal dessa iniciativa, sobretudo, popular. Os jovens foram às ruas e com caras pintadas de verde e amarelo exigiram a deposição do ilustre mandatário. Se aquela batalha foi ganha, a guerra não findou. Há, ainda, muita corrupção político-administrativa no poder público, fruto do patrimonialismo. Extirpar essa herança perniciosa será o grande desafio da atual e das futuras gerações mediante um esforço que nasça das bases e gere uma democracia participativa ou, precisamente, uma democracia *ascendente*.<sup>79</sup>

Essa participação e, sobretudo, pressão, fruto da consciência popular e da sociedade civil organizada, haverá de reverter essa realidade, como outras que já foram parcialmente revertidas, sabendo-se, por exemplo, que “Foi graças à pressão de forças sociais que os salários subiram acompanhando os incrementos de produtividade, que foram criados os sistemas de previdência social e se definiram políticas de ajuda a regiões menos desenvolvidas.”<sup>80</sup>

<sup>77</sup> MARTINEZ, Paulo. Op. cit., p. 79.

<sup>78</sup> VERDASCA, José. *Raízes da nação brasileira: os portugueses no Brasil*. São Paulo: IBRASA, 1997, p. 242.

<sup>79</sup> “A concepção da organização social e estatal, ou de governo, de baixo para cima, localizando o poder maior na base da sociedade, não é só especulação filosófica ou utópica. Ela faz parte do corpo disciplinar da política: tem um nome próprio no vocabulário oficial: chama-se democracia ascendente.” Ibidem. p. 78.

<sup>80</sup> FURTADO, Celso. *O capitalismo global*. São Paulo: Paz e Terra, 1998, p. 77.

Pode-se, pois, concluir que o patrimonialismo no Brasil atual repugna à consciência nacional e tornam-se imperiosos o respeito à coisa pública e o fim da corrupção político-administrativa. Para que isso ocorra, há necessidade da descentralização política – do governo central para o governo municipal – incluindo-se maior participação da sociedade civil dentro dos princípios que moldam a democracia participativa.

## 2. CULTURA POLÍTICA E EDUCAÇÃO NA TRAJETÓRIA NACIONAL

### 2.1. A cultura política brasileira: seu sincretismo histórico

Abordada a influência perniciosa do patrimonialismo, a necessidade de uma descentralização de poder e maior participação da sociedade civil através da democracia participativa, pretende-se, neste capítulo, fazer um referencial à cultura política brasileira e seu sincretismo histórico.

De início, cabe salientar que não é possível ater-se à cultura<sup>81</sup> política brasileira, sem remontar às suas origens do além-mar, particularmente à política praticada em Portugal, uma vez que a política lusitana a tem servido de inspiração. De fato, desde o descobrimento do Brasil, quando rei D. Manuel I (1495-1521), o país tem recebido uma decisiva influência comportamental das elites burocráticas e do “*modus vivendi*” do povo português.

A Coroa Portuguesa propugnava, na época, o fortalecimento do Estado, a preservação de seu poder régio e de suas posses. Para tanto, tornava-se imperioso conservar um convívio *fraternal* com a aristocracia, com a burguesia e com os mercadores, inclusive de capitais externos, interessados em investir no mercado marítimo, sabendo-se que “*a partir da tomada de Constantinopla pelos turcos otomanos, em maio de 1453, capitais genoveses e florentinos foram investidos em Portugal. Sem aquele dinheiro, os lusos dificilmente teriam sido capazes de continuar a sua aventura ultramarina.*”<sup>82</sup>

Para perseguir esse intento, o governo português mantinha um poder régio centralizador e uma agressiva política de expansão do comércio marítimo, bem como de

<sup>81</sup> “Cultura é o conjunto das práticas, das técnicas, dos símbolos e dos valores que se devem transmitir às novas gerações para garantir a reprodução de um estado de coexistência social”. BOSI, Alfredo. *Dialética da Colonização*. São Paulo: Companhia das Letras, 1992, p. 16. In: Wolkmer, Antônio Carlos. *História do direito no Brasil*. Rio de Janeiro: Forense, 1998, p. 3.

<sup>82</sup> BUENO, Eduardo. O descobrimento foi em parceria com a Itália. *Época*. Rio de Janeiro: Globo, nº 71, p. 51, 27 set 1999.

conquista<sup>83</sup> e domínio de terras ultramarinas. Mas como a Coroa Portuguesa necessitava do respaldo da aristocracia e da burguesia e essas classes sociais eram ávidas de manter-se próximas do poder e da tutela régia por interesses particulares, impunha-se a inevitável troca de concessões e favores.

Toda política praticada pela Coroa Portuguesa e pelas elites estava entrelaçada por benefícios e favores recíprocos e, nessa comunhão de interesses, o patrimônio público mantinha uma certa conotação de privado. Esse comprometimento recíproco entre o patrimônio público e o privado tornava o poder um referencial de ambição e de proteção.

Essa concepção de poder, voltado primordialmente às elites aristocráticas e burocráticas, foi trazida de Portugal para o Brasil através dos funcionários públicos e da burguesia, mais tarde incorporada pelas elites brasileiras e, sutilmente, pela sociedade civil que vê o poder público como meio de alcançar a prosperidade econômica e elevado “*status*” social.

Para se compreender a cultura política brasileira, torna-se necessário este retrospecto histórico. Sobre esse passado lusitano, Raymundo Faoro traça, numa feliz concepção, o perfil da corrupta política desenvolvida em Portugal:

*“O conglomerado de direitos e privilégios, enquistados no estamento, obrigam o rei, depois de suscitá-lo e de nele se amparar, a lhe sofrer o influxo: a ação real se fará por meio de pactos, acordos, negociações. No seu seio, haverá a luta permanente na caça ao predomínio de uma facção sobre outra; a teia jurídica que o envolve não tem o caráter moderno de impessoalidade e generalidade; a troca de benefícios é a base da atividade pública, dissociada em interesses reunidos numa única convergência: o poder e o tesouro do rei.”*<sup>84</sup>

<sup>83</sup> “Resolvidos ou equacionados tais desafios, o lema a seguir foi *dilatar a fé e o império*, a serviço de Deus e do Rei (...).” In: VERDASCA, José. Op. cit. p.74.

<sup>84</sup> FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: formação do patrimônio político brasileiro*. 10. ed. São Paulo: Globo, 1996, p. 50. v. 1.

Se a Coroa Portuguesa estava atrelada a pactos, acordos e negociações, e a atividade pública estava associada à troca de benefícios numa perspectiva de poder e de riqueza, em nada poderia se diferenciar a cultura política brasileira, como presa umbilical. Essa prática, voltada à corrupção político-administrativa, sempre esteve presente em nosso país, privilegiando, ao longo da história, uma minoria em detrimento da maioria.

Os favores e privilégios foram e continuam sendo uma constante, protegendo poucos em detrimento de muitos e, sobretudo, beneficiando latifundiários, industriais, banqueiros, políticos e a burguesia encastelada nas esferas do poder público. E isso porque, já na época, *“A Metrópole não só se resignava diante da prepotência dos colonos, como também lhes concedia favores e privilégios.”*<sup>85</sup>

Marcel Bursztin retrata, com nitidez, a corrupção instalada no seio do poder local, manipulado pelos latifundiários que, além de usufruírem de benefícios fiscais, passaram a interferir diretamente na esfera do poder público: *“E esses privilégios, invariavelmente, reforçavam o poder dos grandes colonos, em detrimento dos pequenos, que sistematicamente foram sendo submetidos econômica, social e politicamente àqueles. Os privilégios iam muito além da tolerância fiscal, atingindo as esferas da justiça, militar e administrativa.”*<sup>86</sup>

Esse poder local, fortemente entrelaçado pelas elites agrárias, passou a desfrutar de prerrogativas capazes de influenciar o poder régio numa tutela corporativista e altamente protecionista. E, para sacramentar esses objetivos, sua força manipulava as mais diversas esferas do poder público, cujos cargos eram ocupados por seus comparsas.

Como se constata, as elites agrárias estiveram sempre no poder ou próximas do poder, dele se locupletando. E essa política, sedimentada na estrutura latifundiária, continua influente e repleta de regalias, afastando, inclusive, qualquer tentativa de partilha do solo, como se pôde averiguar na Assembléia Nacional Constituinte, quando os latifundiários e inúmeros políticos

<sup>85</sup> BURSZTYN, Marcel. Op. cit., 19-20.

<sup>86</sup> Ibidem. p. 20.

- seus representantes - se aglutinaram em defesa de seus interesses e constituíram a chamada *Bancada Ruralista* que conta com 204 deputados e senadores.

Essa prática perniciosa de concessões e favores, dispensada pelo poder público, tutelou permanentemente as elites agrárias, desde o início da colonização do Brasil, quando exploraram a mão-de-obra indígena, uma vez que *“A conquista, mais do que expressar atrocidades, genocídio e destruição das populações indígenas, resultou na submissão de comunidades autóctones à escravidão e ao confisco incontrolado de suas terras.”*<sup>87</sup>

Essa escravidão não se restringiu tão somente a serviços manuais prestados no solo brasileiro, mas foi também objeto de comércio, como principal mercadoria de exportação, como descreve Darcy Ribeiro: *“Tantos que o índio passou a ser, depois do pau-brasil, a principal mercadoria de exportação para a metrópole.”*<sup>88</sup>

O mesmo autor dá conta de que, nessa seqüência de investidas contra sua dignidade, o índio preferia morrer: *“Mais tarde, com a destruição das bases da vida social indígena, a negação de todos os seus valores, o despojo, o cativo, muitíssimos índios deitavam em suas redes e se deixavam morrer, como só eles têm o poder de fazer. Morriam de tristeza, certos de que todo o futuro possível seria a negação mais horrível do passado, uma vida indigna de ser vivida por gente verdadeira.”*<sup>89</sup>

Constatada, porém, a ineficiência dessa mão-de-obra escravo-indígena na obtenção de lucros, partiram os latifundiários para a exploração da mão-de-obra dos negros africanos: *“Há de se levar em conta que diante do fracasso da tentativa de escravizar os índios, os grandes proprietários assentaram seu poder econômico e social no incremento do tráfico de negros africanos.”*<sup>90</sup>

<sup>87</sup> WOLKMER, Antônio Carlos ( Org.). *Direito e justiça na América indígena: da conquista à colonização*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998, p. 76.

<sup>88</sup> RIBEIRO, Darcy. *O povo brasileiro: a formação e o sentido do Brasil*. 2. ed. 11ª reimpressão. São Paulo: Companhia das Letras, 1995, p. 42.

<sup>89</sup> *Ibidem*. p. 43.

<sup>90</sup> WOLKMER, Antônio Carlos. *História do direito no Brasil*. Rio de Janeiro: Forense, 1998, p. 39.

A concentração de terras e exploração de mão-de-obra gerou uma concentração de renda, criou a miséria no campo, desprotegeu a classe trabalhadora, alimentou a desigualdade social e fomentou a ideologia do capitalismo agrário. Essa mesma estrutura protegeu políticos que se perpetuaram no poder de geração em geração, propiciou, indiscriminadamente, o acesso da burguesia a cargos públicos e protegeu o nepotismo, que tornou a *máquina administrativa* improdutiva e de insustentável custo.

Numa retrospectiva histórica, aquele modo de pensar e de agir, advindo de Portugal, em que os interesses do Estado, do Rei, da aristocracia e da burguesia se mesclavam, encontrou campo propício neste país, mediante a exploração das riquezas naturais e da agricultura pela mão-de-obra escrava. Nesse sentido, bem assevera Antônio Carlos Wolkmer:

*“(...) o universo da formação social do período colonial foi marcado pela polarização entre os imensos latifúndios e a massa de mão-de-obra escrava. Em tais condições, percebia-se a estreita conjunção entre a monocultura empregada nas fazendas visando à exportação e à sobreposição de relações sociais incrementadas tendo em conta a escravidão. Deste modo, a organização social define-se, de um lado, pela existência de uma elite constituída por grandes latifundiários rurais, e de outro, por pequenos propretários, índios, mestiços e negros, sendo que entre os últimos pouca diferença havia, pois sua classificação social era quase a mesma.”*<sup>91</sup>

Então, pode-se concluir que, num primeiro momento, aquele “*modus vivendi*” e “*modus procedendi*” de Portugal foi vivido pelos comerciantes portugueses e funcionários da Coroa que aqui passaram a residir e, num segundo momento, pelos seus descendentes e brasileiros natos.

Hoje, a grande nação brasileira, fruto de uma ímpar miscigenação, incluindo portugueses, índios, negros, europeus e asiáticos - não conseguiu, ainda, desfazer os laços que sempre uniram o poder público e as elites agrárias, políticas e econômicas deste país.

---

<sup>91</sup> WOLKMER, Antônio Carlos. Op. cit., p. 39.

As elites brasileiras estão, ainda, de uma ou de outra forma, vivendo aquela política lusitana, constituída de um entrelaçamento de concessões e favores, não raro revestida de requintes de corrupção impune. Essa impunidade é patrocinada, inclusive, por uma legislação que pune no Brasil apenas “*as camadas mais frágeis da população, os despossuídos*”<sup>92</sup> e, particularmente, o pobre, o negro e o analfabeto, “*pois os grupos poderosos na sociedade possuem a capacidade de impor ao sistema uma quase que total impunidade das próprias condutas criminosas.*”<sup>93</sup>

Cinco séculos se passaram desde o descobrimento do Brasil. Os tempos mudaram e, na esfera internacional, as realidades políticas, econômicas, culturais e sociais se diversificaram. O mundo sofreu, particularmente neste século XX, profundas transformações motivadas pelas guerras, pelos impérios ditatoriais, pelo avanço tecnológico, pelos direitos universais do homem, pela política neoliberal e, recentemente, pelo globalismo que, segundo Octávio Ianni, “*é produto e condição de múltiplos processos sociais, econômicos, políticos e culturais, em geral sintetizados no conceito de globalização.*”<sup>94</sup>

Para esse mesmo autor, “*o globalismo é problemático e contraditório Engendra e dinamiza relações, processos e estruturas de dominação e apropriação, de integração e fragmentação, pelo mundo afora.*”<sup>95</sup>

Embora o mundo caminhe para uma unificação de políticas globais, generalizando instabilidade econômico-social, pois “*o tipo de globalização atual (...) é neoliberal, elitista,*

<sup>92</sup> HULSMAN, Louk, CELIS, Jacqueline Bernat de. *Penas perdidas: o sistema penal em questão*. 2. ed. Trad. Maria Lúcia Karan. Niterói: Luan, 1997, p. 75.

<sup>93</sup> ANDRADE, Vera Regina Pereira de. *A ilusão de segurança jurídica: do controle da violência à violência do controle penal*. Porto Alegre: Livraria do advogado, 1997, p. 267.

<sup>94</sup> OLIVEIRA, Flávia Arlanch Martins de (Org.). *Globalização, regionalização e nacionalismo*. São Paulo: UNESP, 1999, p. 16.

<sup>95</sup> *Ibidem*. p. 23.

*excludente(...)*”<sup>96</sup> o país sofre passivamente essa influência, porque os velhos hábitos, praticados pelos detentores do poder político e econômico, continuam presentes e incólumes.

E, nessa ciranda, constata-se a defesa do nepotismo e do empreguismo nos setores públicos. A sonegação fiscal e tributária é fonte de riqueza para o capital explorador, manipulado, direta ou indiretamente, pelas elites encasteladas no poder. O patrimônio público, construído às custas da classe trabalhadora, é depredado e ninguém é condenado. O Brasil permanece à beira de um caos, porque toda uma cultura histórica está sintetizada num princípio orgânico de corrupção,<sup>97</sup> fazendo do poder e do patrimônio público uma *coisa particular*. Com isso, a expectativa do protecionismo estatal - *o maná caindo do céu* - continua acalentando a vida de inescrupulosos brasileiros, despidos de pudor público e de nacionalismo.

Por outro lado, o Estado mantém-se politicamente fraco, subordinado às elites políticas e econômicas e, por conseguinte, sem forças de decisão para atacar as reais causas de descontrole e desgoverno. Tudo no Congresso Nacional é negociado através de concessões de favores a elites políticas ou a grupos econômicos, evidenciando um ar de corrupção e de impatriotismo.

Essa prática no Brasil atual relembra, de certo modo, a da Coroa Portuguesa com as elites aristocráticas e burguesas, quando imperava uma recíproca comunhão de interesses, embora estivessem numa atitude subalterna, sob o comando do rei. Essas elites estavam próximas do poder público “*Estado*” e próximas da pessoa do Rei. Havia como que uma interdependência, um estender-se as mãos, prestando-se mútuo auxílio.

---

<sup>96</sup> SOUZA, Luiz Gonzalez. A globalização é inevitável, mas não pode ficar restrita ao mercado. *Zero Hora*, Porto Alegre, 19 out. 1999, p. 20.

<sup>97</sup> “Pode-se concluir que a corrupção não é sinal característico de nenhum regime, de nenhuma forma de governo, mas decorrência natural do afrouxamento moral, da desordem e da degradação dos costumes, do sentimento de impunidade e da desenfreada cobiça por bens materiais, da preterição da ética e do exercício reiterado e persistente da virtude, substituindo-se pelas práticas consumistas e imediatistas tão caras ao hedonismo.” In: HABIB, Sérgio. Op. cit, p. 26.

Assim, o soberano ficava no poder e os subalternos recebiam os benefícios. Se isso era uma praxe em Portugal, o mesmo poder-se-ia dizer de nossos governantes e políticos que chegam e se perpetuam no poder, graças a esta *caridade (?)* recíproca. Aquele “*slogan*” que há pouco tempo era pronunciado no Congresso Nacional “*É dando que se recebe,*” bem sintetiza a conduta política brasileira, não ignorando que “*a realização de eleições está longe de ser uma garantia de que o povo escolhe livremente os seus representantes e governa por meio deles.*”<sup>98</sup>

Essa concepção de política foi trazida de Portugal e disseminada pelo Brasil. As elites, desde o descobrimento do Brasil, serviram-se dessa prática de poder para receberem, em troca, concessões e favores, tornando-se, sempre, as grandes protegidas, em detrimento “*de um povo heterogêneo e diferenciado, cuja maioria suporta estoicamente terríveis e desnecessárias carências e injustiças, quando muitas famílias trabalham duro, para receber ao fim do mês o que alguns privilegiados gastam em minutos.*”<sup>99</sup>

Essas elites, nos seus diferentes campos de atuação, procuraram salvaguardar sempre os próprios interesses. Perseguindo esses objetivos, utilizaram-se do poder para locupletar-se do patrimônio público, para galgar postos administrativos, para fomentar o nepotismo, para favorecer o próprio capital, tudo em detrimento do Estado e das classes trabalhadoras.

Estas elites sempre se comportaram semelhante à raposa, descrita por Maquiavel: “*(...) os homens em geral julgam mais pelos olhos do que pelas mãos, porque a todos cabe ver mas poucos são capazes de sentir. Todos vêem o que tu aparentas, poucos sentem aquilo que tu és.*”<sup>100</sup>

Esse comportamento farisáico, aparentando certo paternalismo em relação aos pobres e necessitados com o respaldo dos meios de comunicação, terminou por ser aceito e, não raro,

<sup>98</sup> DALLARI, Damo de Abreu. *O que é participação política*. São Paulo: Brasiliense, 1996, p. 42.

<sup>99</sup> VERDASCA, José. Op. cit., p. 241.

<sup>100</sup> MAQUIAVEL. Op. cit., p. 103.

apreciado pela sociedade civil, menos culta e desprotegida. E porque não é capaz de sentir e aprecia apenas pelas aparências e desconhece a hipocrisia da maioria dos políticos, essa sociedade se torna uma presa serviçal e útil.

Paira uma sensação de que a sociedade civil respalda satisfeita a atual política econômica e social. Assim, parece se justificarem os votos da maioria sofrida às elites políticas que se perpetuam no poder, ludibriando o povo de eleição em eleição e que, de promessa em promessa, o relega à miséria e à dependência. E tudo isso porque *“O governo, o efetivo comando da sociedade, não se determina pela maioria, mas pela minoria que, a pretexto de representar o povo, o controla, deturpa e sufoca. Trata-se de um fenômeno secretado pela ordem democrática, dentro dela gerado mas em oposição ao seu princípio fundamental.”*<sup>101</sup>

Parece lúcida, pois, a idéia de que a política lusitana encontrou ambiente propício neste país. E tudo leva a crer que a cultura política brasileira é uma síntese de um passado de cinco séculos, tendo por base a política oriunda de Portugal, absorvida pelas elites agrárias, políticas, econômicas e burocráticas deste país continental e de admirável miscigenação.

## **2.2. Tradição Política e Educação: aspectos de uma crise**

Se o passado foi influenciado pela conduta cultuada em Portugal e o povo brasileiro a ela se amoldou, originando uma conduta própria, é preciso, agora, redimensionar este modo de pensar e de agir.

Passados cinco séculos, o povo brasileiro parece estar, gradativamente, detectando a real situação econômica, cultural, social e política do país e, desse confronto entre o passado *retrógrado* e um futuro *promissor* - já satisfatoriamente alcançado por outras nações - está a

---

<sup>101</sup> FAORO, Raymundo. Op. cit., v. 1, p. 89-90.

exigir um novo parâmetro de cultura política. O passado já não é inspiração, já não é modelo. É preciso mudar.

Assim, uma nova consciência política, mesmo que incipiente, está tomando conta da nação. Sem dúvida, esse despertar obteve especial ênfase com a redemocratização do país - fim do regime militar de 1964 - e com o advento da Carta Magna de 1988.

Não se pode, porém, excluir a força de uma nova *ordem mundial* que propugna pela (re)democratização dos povos, pela estabilidade econômica, pela paz e pelo bem-estar social. Mas isso não significa que já tenha ocorrido o fim do analfabetismo, da fome, da miséria, das guerras, das opressões, das ditaduras, das doenças, do tráfico de drogas e da criminalidade.

O povo brasileiro, embora um tanto atrelado ao seu *jeitinho*, está despertando para reivindicar as transformações necessárias. E a respeito do *jeitinho*, entenda-se ele como aquela capacidade de “(...) ‘malandramente’, driblar as normas, dando-lhes qualidades humanas, sem contestá-las ou abrir conflito direto com elas, a fim de conseguir aquilo que se deseja. Ou seja, o *jeitinho* no Brasil, representa o fato que o indivíduo é o sujeito normativo das situações, na medida em que é muito mais importante conhecer a pessoa implicada, do que a lei que governa uma dada situação.”<sup>102</sup>

Não é só do *jeitinho* brasileiro que a nação precisa despojar-se, mas, também, da idéia de *se Deus quiser*. Essa expressão – como tantas outras - é reveladora de um profundo e ingênuo *comodismo*, esperando em tudo uma solução patrocinada milagrosamente pela Providência Divina, quando, em verdade, nem Deus dispensa o esforço pessoal, visto na concepção bíblica.<sup>103</sup> Poder-se-ia dizer a essa expressiva parcela da população ao que Olírio Plínio Colombo se reporta aos cultivadores do imediatismo: “ São *peessoas de bom coração*,

<sup>102</sup> FEDOZZI, Luciano. *Orçamento participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre*. Porto Alegre: FASE/IPPUR, 1997, p. 97-98.

<sup>103</sup> Ver *infra*, p.117.

*mas sem aspirações, sem escola, conformistas, ingênuas, religiosas, cordiais e pobres. (...) e também são clientes do assistencialismo estatal.*”<sup>104</sup>

Retornando ao pensamento anterior, no que diz respeito a nova consciência política, faz-se oportuno abordar alguns *campos* que motivam a insatisfação popular e que abrem perspectivas de uma nova cultura política brasileira.

No *campo político*, surgem as insatisfações contra a covardia, a ignorância e a demagogia de parlamentares, pois nesse país “*onde a direita covarde e a esquerda ignorante juntam-se para iludir o povo com medidas circunstanciais, planos de curto alcance, demandas imediatistas, tudo inserido nos prazos do calendário eleitoral.*”<sup>105</sup> Assim, há, por parte da sociedade civil, uma cobrança de autenticidade de princípios, de valores éticos, de objetividade no legislar em favor do bem comum e de propósitos no conduzir a estabilidade econômica, social e política do país.

Além disso, essas elites políticas não são tão confiáveis, pois legislam mais em causa própria e de seus comparsas do que em favor do povo. Não raro, quando legislam, deixam lacunas como instrumento de auto-defesa e proteção. E, mais do que nunca, vale destacar:

*“A força da lei é, pois, uma esperança. Para os destituídos, ela serve como alavanca para exprimir um futuro melhor ( leis para nós e não contra nós ), e para os poderosos serve como um instrumento para destruir o adversário político. Num caso e no outro, a lei raramente é vista como lei, isto é, como regra imparcial. Legislar, assim, é mais básico do que fazer cumprir a lei. Mas, vejam o dilema, é precisamente porque confiamos tanto na força da lei como instrumento de mudança do mundo que, dialeticamente, inventamos tantas leis e as tornamos inoperantes.”*<sup>106</sup>

A corrupção política é também alvo de sucessivas críticas por parte da sociedade civil esclarecida. Entretanto, os mecanismos de auto-defesa e proteção são tantos que é quase

<sup>104</sup> COLOMBO, Olírio Plínio. *Pistas para filosofar ( II ): questões de ética*. 4. ed. Porto Alegre: Evangraf, 1993, p. 36-37.

<sup>105</sup> MARTINEZ, Paulo. *Op. cit.*, p. 68.

<sup>106</sup> MATTA, Roberto da. *Carnavais, malandros e heróis: para uma sociologia do dilema brasileiro*. 6. ed. Rio de Janeiro: Rocco, 1997, p. 238.

impossível levar a julgamento políticos infratores e a alta burguesia. Essa estrutura está disseminada em todas as fontes geradoras de lucros. Vêm-se políticos banqueiros e bancos tutelando políticos; políticos ruralistas e ruralistas financiando políticos; políticos proprietários de empresas e empresas financiando políticos; políticos proprietários de empreiteiras e empreiteiras financiando políticos. E a impunidade é a regra.

Nesse tranqüilo mar de corrupção, o nepotismo é outra realidade. Embora seja objeto de uma insatisfação popular generalizada e até de medidas judiciais, tudo ou quase tudo permanece inalterável. Não há uma legislação eficiente que ponha freio a essa conduta impatriótica.

No *campo administrativo*, o descontentamento popular é crescente. Para tanto, não faltam razões. Vê-se o patrimônio público mal gerenciado e, por vezes, sucateado; o déficit fiscal, fruto de maior despesa do que receita, tumultuando a economia nacional; a má aplicação dos recursos públicos, sem uma escala de preferência, reduzindo o aproveitamento dos investimentos; a corrupção tutelando o superfaturamento de obras e bens de consumo; e, finalmente, o empreguismo, tornando inoperante a receita pública, tem também sua origem porque: *“os políticos, ávidos de poder, tendem a ampliar seu poder através de um tipo de ‘proteção’ fundado na ação de emprego a todos os seus amigos e cabos eleitorais, os quais, por sua vez, empregam também os seus amigos.”*<sup>107</sup>

No *campo econômico*, as perspectivas de progresso e desenvolvimento são obscuras. O povo percebe que a economia está estagnada e que há, ultimamente, evidências de recessão, pois *“Segundo o Fundo Monetário Internacional (FMI) existe a previsão de queda do Produto Interno Bruto de 3,5% a 4% neste ano. Isso significa que a economia, já modesta no ano passado, com crescimento de apenas 0,15%, terá uma retração ainda maior agora.”*<sup>108</sup>

---

<sup>107</sup> COLOMBO, Olírio Plínio. Op. cit., p. 29.

<sup>108</sup> Economia entra em ritmo de recessão. *Zero Hora*, Porto Alegre, 15 mar. 1999. p. 22.

A crise econômica agrava-se por falta de investimentos nos setores primário, secundário e terciário da economia. Observa-se que a agricultura, praticada nas pequenas e médias glebas rurais, está desprotegida e, com isso, se importam até produtos agrícolas básicos. A indústria sofre retração pela redução do poder aquisitivo que, por sua vez, gera o desemprego. A prestação de serviços está desaquecida, reduzindo perspectivas de trabalho e de renda.

Essa situação toda está criando uma insegurança e até desespero na esfera da mão-de-obra ativa e nos meios de produção. A miséria está proliferando e há um clima de narcisismo, ou seja, *“É certo que nós, os brasileiros, nos últimos anos, vivemos uma cultura do narcisismo, do ‘salve-se quem puder’ e do ‘cada um por si e Deus por todos’ e isto reforçou o individualismo, o jeitinho, a malandragem, quase como necessidade de sobrevivência. Ficamos apenas com as normas morais relativas à nossa família e aos nossos amigos.”*<sup>109</sup>

*No campo social.* Os trabalhadores estão diante de um crescente desemprego, cujo índice, divulgado recentemente pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE -, já alcança a casa de 7,73% e que, se a crise persistir, poderá alcançar de 9% a 10% em todo o país.<sup>110</sup> O salário mínimo está minguando e reduzindo o poder aquisitivo do trabalhador. Por outro lado, o custo de vida está aumentando, com sinais de retorno da inflação. Diante deste quadro, o povo sente-se desprotegido e não se vislumbra um horizonte promissor. Tudo aponta para uma crescente inquietação social.

Essa realidade tem como causa, entre outras, a excessiva concentração de renda. Uma minoria ostenta riquezas e a grande maioria padece por salários e, conseqüentemente, por moradia, por saúde, por educação e bem-estar social. Há necessidade de uma política governamental direcionada para a realidade brasileira, sob pena de ter-se apenas uma visão utopista: *“Geralmente, o ideólogo não está tão imerso no céu dos princípios para não se dar*

<sup>109</sup> COLOMBO, Olirio Plínio. Op. cit., p. 28.

<sup>110</sup> Economia entra em ritmo de recessão. *Zero Hora*, Porto Alegre, 15 mar. 1999. p. 22.

*conta de que também precisa descer à terra para ver o que se passa (...).Para dizer a verdade, existe o ideólogo que jamais põe os pés na terra: é o utopista.”<sup>111</sup>*

Nessa conjuntura, ignora-se se as *velhas estruturas* resistirão ao tempo ou se existirão forças para suplantá-las. Mas há, indubitavelmente, um choque de valores de uma nova sociedade civil contra o passado espoliativo. Há um olhar voltado para o futuro, postulando direitos, justiça e cidadania.

Todavia, não se pode negligenciar que “(...) *Os grupos econômicos fortes sempre conseguem preservar seus interesses e têm o Estado sob seu controle. Qualquer tentativa de reforma, por parte dos grupos conscientes, é vista como ameaça e, por isso, rechaçada ou pelo dinheiro ou pela força.*”<sup>112</sup>

Essa motivação, que parte da consciência popular um tanto passiva para uma consciência popular mais ativa - numa perspectiva de sociedade civil organizada - fere os interesses das elites encasteladas no poder, dos latifundiários, dos banqueiros, dos industrialistas e de quantos procuram sucesso econômico e financeiro por vias fáceis e escusas, pois “*o poder de mimetismo das elites é incalculável.*”<sup>113</sup>

Não se pode perder de vista que a política brasileira esteve sempre comprometida com atores oriundos desses quadros sociais. Esses atores estiveram sempre no poder ou próximos do poder, beneficiando-se de concessões e favores às custas do erário e do patrimônio público, campos férteis de corrupção, salientando que “*Existe corrupção em todos os países. Mas nossa corrupção é estrutural, porque nossas elites dominantes são estruturalmente corruptas, corruptoras e absolutamente radicais na sua corrupção.*”<sup>114</sup>

<sup>111</sup> BOBBIO, Norberto. *Os intelectuais e o poder: dúvidas e opções dos homens de cultura na sociedade contemporânea*. Trad. Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Universidade Estadual Paulista, 1997, p. 74.

<sup>112</sup> COLOMBO, Olírio Plínio. Op. cit., p. 37.

<sup>113</sup> BURSZTYN, Marcel. Op. cit., p. 124.

<sup>114</sup> Ibidem. p. 58.

Esses novos valores éticos, morais e políticos que estão aflorando da consciência popular e da sociedade civil organizada se contrapõem àqueles das elites dominantes. Por essas razões, desencadeia-se, mesmo que lentamente, uma nova concepção de política. E, enquanto os privilegiados de outrora procuram âncoras de proteção, o povo almeja mudanças. Nesse sentido, “há grupos bem mais organizados que outros, mas há um movimento permanente, latente, constante de luta, de resistência à velha ordem que se apresenta com nova fachada, vestindo uma roupagem ‘moderna’ e ‘liberal’.”<sup>115</sup>

O rompimento desse elo, entre o presente e o passado, entre as benesses do poder e a miséria do povo, está despertando uma nova idéia de política e abrindo perspectivas de novos caminhos. A luta por uma educação que leve a uma nova concepção de política, baseada nos princípios éticos, morais e democráticos, já começou. A sociedade civil, particularmente a organizada, está partindo para a ofensiva, tentando desalojar estruturas seculares que propiciaram um bem-estar apenas unilateral e injusto.

As elites privilegiadas já vislumbram essa crescente mobilização popular. O povo está compreendendo o alcance de seu poder constitucional, inscrito na cláusula “*Todo o poder emana do povo.*” Encasteladas no Poder, já estão elas percebendo essas mudanças e já detectaram a verdadeira fonte do poder.

Num esforço de auto-defesa, as elites políticas tentam realizar algumas das aspirações da sociedade civil. Entretanto, o esforço é mínimo e decepcionante. Por vezes, é até constrangedor contemplar o proceder destes *legítimos* (?) representantes do povo.

Há um considerável espaço no Poder Legislativo ocupado por indignos políticos. Mas, por quê? Isso ocorre porque uma significativa parcela da sociedade civil lhes presta admiração e apoio ou porque, economicamente dependente, é aliciada por promessas eleitoreiras. Na verdade, “*não só os pobres, mas todos os que, de algum modo, dependem do Estado, são*

---

<sup>115</sup> FANTIN, Maristela. Marginalidade social e o processo de construção de cidadania. In: FLEURI, Reinaldo Matias (Org.). *Intercultura e movimento sociais*. Florianópolis: Mover, NUP, 1998, p. 185.

*induzidos a uma relação de troca de favores com os políticos.*<sup>116</sup> E, reportando-se ao Nordeste do Brasil, o mesmo autor acrescenta: *“Os pobres da região, majoritariamente, não votam por convicção política, mas por lealdade, para pagar favores.”*<sup>117</sup>

Para se entender o eleitor brasileiro é preciso saber que:

*“A maioria dos eleitores é constituída pelo lumpesinato, isto é, por pessoas sem escola, sem ideologia política, sem superego ( consciência dos valores morais) e sem participação na economia formal. Grande número de eleitores são analfabetos ou semi-analfabetos. Pouquíssimos possuem alfabetização política. (...) Mas o pior de tudo é que entre os nossos eleitores faltam as premissas de uma democracia. Inexiste a idéia de direitos e deveres, a idéia de direitos e obrigações, a idéia de cidadania e de república. E não existindo a premissa da cidadania, torna-se difícil porque uma democracia pressupõe a vivência da cidadania.”*<sup>118</sup>

Retomando as considerações do *campo político*, importa salientar outros aspectos. Não há como negar a *“fragilidade histórica”*<sup>119</sup> e a crise de identidade ideológica que sempre acompanharam os partidos políticos brasileiros desde o Império, quando os partidos Conservador e Liberal eram *“meros representantes das elites dominantes.”*<sup>120</sup> Essa anomalia possibilita e avaliza o descumprimento de seus programas e das promessas em campanhas eleitorais. O povo brasileiro vive enganado por partidos e por políticos. Num certo sentido, há um estelionato eleitoral.

Analisando mais atentamente a questão, parece que não existem partidos de cunho ideológico confiável. Os que propugnam certas ideologias, tanto de esquerda, como de direita, pecam por profundas contradições internas e divergências na conduta em torno da causa pública, prestando-se mais aos modestos regionalismos e aos interesses individuais.

<sup>116</sup> MARTINS, José de Souza. Op. cit., p. 29.

<sup>117</sup> Ibidem. P. 40.

<sup>118</sup> COLOMBO, Olírio Plínio. Op. cit., p. 70.

<sup>119</sup> MENEGHELLO, Rachel. Partidos e tendências de comportamento: o cenário político em 1994. In: DAGNINO, Avelina ( Org. ). *Os anos 90: política e sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1994, p. 152.

<sup>120</sup> ROCHA, Leonel Severo da. *A democracia em Rui Barbosa: o projeto político liberal-racional*. Rio de Janeiro: Liber Juris, 1995, p. 21.

Por outro lado, não existe o instituto da fidelidade partidária. Reconhecida como de cunho ditatorial, foi abolida com o restabelecimento do regime democrático. Agora, parece haver um consenso que a fidelidade partidária é necessária à estabilidade política.

Os representantes do povo estão no poder mais para servir seus interesses individuais e de seus comparsas do que aos interesses da nação, pois *“as democracias de nosso tempo já não justificam o nome, pois de governos do povo, pelo povo e para o povo já pouco têm, em sociedades onde o importante é ser governo, quando os seus membros exercem o Poder em nome do partido, por vezes da corporação, nunca da Nação.”*<sup>121</sup> Essa é uma realidade. Infelizmente, como já foi salientado, uma razoável parcela da população ainda convive e patrocina seus intentos.

Não obstante essa realidade, cresce a insatisfação popular, particularmente após a promulgação da Constituição de 1988. O que ocorre é que o Poder Legislativo tornou-se inoperante para legislar em defesa da nação. As pequenas mudanças são resultado de intensas negociações, não se excluindo as impatrióticas concessões.

Por outro lado, o Poder Executivo está enfraquecido. Não tem uma sólida sustentação política no Congresso Nacional. Tudo depende de negociação, tornando-se campo fértil para a corrupção. Toda essa conjuntura cria necessidade de mutações. Mas como essas não são sempre pacíficas, surge a crise política.

A crise brasileira não é superficial e nem momentânea. É estrutural. Os problemas econômicos e sociais encontram raízes na conduta política. As elites sempre foram privilegiadas em detrimento do povo. A riqueza nacional nunca foi partilhada com justiça em relação à mão-de-obra produtiva. O poder nunca esteve ao alcance da classe pobre e trabalhadora. O povo vive sob uma constante submissão ao poder. A nação viu crescer a miséria, os descabros e a impunidade.

---

<sup>121</sup> VERDASCA, José. Op. cit., p. 241.

E tudo isto porque “*Nosso patriotismo é vazio, é feito de símbolos e palavras. Sob este aspecto, penso que nossa consciência moral carece de dimensão cívica e política, o que caracteriza uma cultura doentia, um povo sem identidade e sem pátria.*”<sup>122</sup>

Essa realidade retrata toda uma cultura política de patrimonialismo, de corrupção político-administrativa, de assistencialismo e de subserviência. Mas, como esses valores negativos estão sendo combatidos pela sociedade civil organizada, surgem os inevitáveis confrontos com as elites dominantes.

Esse retrospecto um tanto desalentador é fruto de uma política descomprometida com a política educacional que priorizou sobremaneira a classe dominante em detrimento das classes pobres, trabalhadoras e menos privilegiadas. De fato, enquanto os filhos das classes abastadas frequentam as universidades públicas e particulares, em cursos eletizantes, os demais seguem uma escala de exclusão, na proporção da redução da renda familiar.

Para reverter esse quadro não será apenas um governo, mas sucessivos governos, como bem salienta Hélio Jaguaribe: “*Pode-se estimar em cerca de 20 anos o prazo necessário para a irreversível superação do subdesenvolvimento brasileiro, com a correspondente modificação do perfil da sociedade e a concomitante erradicação da deseducação e da miséria.*”<sup>123</sup> Mas é preciso perseguir esse intento, pois, como ressalta o mesmo autor, “*Os ciclos virtuosos tendem a se manter, por retroalimentação positiva, da mesma maneira que os ciclos viciosos se perpetuam por retroalimentação negativa.*”<sup>124</sup>

Esse tipo de educação exclusivista não pode subsistir e o poder público tem o dever de democratizá-la, tornando-a acessível a todos.

<sup>122</sup> COLOMBO, Olívio Plínio. Op. cit., p. 26.

<sup>123</sup> JAGUARIBE, Hélio. Problemas e requisitos da democracia de massas no Brasil: uma análise histórico-sociológica. *Tempo Brasileiro*. Rio de Janeiro: TB, nº 126, p. 31, jul./set.1996.

<sup>124</sup> *Ibidem*. p. 31.

### 2.3. A sociedade civil: perspectiva de sua participação solidária

As estruturas nos campos político, administrativo e social estiveram, como foi salientado, a serviço de poucos em detrimento de muitos, num sistema de exclusão que evidencia uma crise estrutural. Para sanar essa nefasta realidade, torna-se imperioso um novo modelo de sociedade.

Para tanto, a sociedade civil não pode ser subserviente e, tampouco, estar alienada do poder, como fonte política de decisões. Sua exclusão seria antidemocrática, pois *“todo o poder emana do povo.”* Assim, sua integração e sua participação é essencial em todos os segmentos do poder público.

A noção de sociedade civil tem variado ao longo da história, segundo as áreas de referência (política, econômica e social) e segundo pensadores e filósofos. Liszt Vieira associa o conceito de sociedade civil a três aspectos:

1. *A sociedade civil aparece associada a processos de diferenciação entre Estado e mercado, direito privado e direito público. Identifica a vida ética e a construção de estruturas de solidariedade com a limitação da influência do mercado e do Estado sobre as formas interativas de organização social. Trata-se de limitação e regulamentação, e não de abolição.*
2. *O conceito aparece associado ao sistema legal moderno, que cumpre o papel de relacionar indivíduos sem a intermediação do Estado, cujo poder passa a ser controlado por regras de publicidade operando como limites legais ao exercício da autoridade. Assim, o sistema legal estabelece, através dos direitos positivos, a institucionalização não só da sociedade civil, mas também de suas formas de controle sobre o aparelho administrativo do Estado moderno.*
3. *O conceito de sociedade civil implica o reconhecimento de instituições intermediárias entre o indivíduo, por um lado, e o mercado e o Estado, por outro. Essas instituições mediadoras cumprem o papel de institucionalizar princípios éticos que não*

*podem ser produzidos nem pela ação estratégica do mercado nem pelo exercício do poder de Estado (...).*<sup>125</sup>

Mas, o que se entende por sociedade civil?

Para Norberto Bobbio, essa compreensão pode ser melhor exaurida quando conceituada negativamente: *“Negativamente, por ‘sociedade civil’ entende-se a esfera das relações sociais não reguladas pelo Estado, entendido restritivamente e quase sempre também polemicamente como o conjunto dos aparatos que num sistema social organizado exercem o poder coativo.”*<sup>126</sup>

Ao discorrer sobre a correlação entre Estado<sup>127</sup> e sociedade civil, Pedro Demo aponta que *“No fundo, sociedade civil se contrapõe ao Estado no sentido da organização do poder. É o não-Estado em confronto com o Estado, acrescidas as funções de o manter e controlar. Este confronto se desenha na determinação do Estado de encampar a sociedade civil, manipulando-a em seu proveito.”*<sup>128</sup>

Parece haver, nisso tudo, até uma aparente contradição. A sociedade civil estaria situada, concomitantemente, em dois pólos: *passivo* e *ativo*. No *passivo*, enquanto manipulada pelo poder e no *ativo*, enquanto mantenedora e controladora do Estado.

Mas a idéia de Estado necessário não é comungada pelos adeptos do socialismo puro, como frisa Norberto Bobbio numa referência ao pensamento de Antônio Gramsci:

*“O Estado não é um fim em si mesmo, mas um aparelho, um instrumento; é o representante não de interesses universais, mas particulares; não é uma entidade superposta à sociedade subjacente, mas é condicionado por essa e, portanto, a essa subordinado; não é*

<sup>125</sup> VIEIRA, Liszt. *Cidadania e globalização*. 2. ed. Rio de Janeiro: Record, 1998, p. 49.

<sup>126</sup> BOBBIO, Norberto. *Estado, governo, sociedade: por uma teoria geral da política*. 7 ed. Trad. Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987, p. 33.

<sup>127</sup> Georg Jellinek define o Estado como “Corporação de um povo, assentado num determinado território e dotado de um poder originário de mando”. In: ACQUAVIVA, Marcus Cláudio. *Teoria geral do Estado*. São Paulo: Saraiva, 1994, p. 6.

<sup>128</sup> DEMO, Pedro. *Pobreza política*. Op. cit., p. 59.

*uma instituição permanente, mas transitória, destinada a desaparecer com a transformação da sociedade que lhe é subjacente.*”<sup>129</sup>

Nesta referência entre Estado e sociedade civil, Pedro Demo traça ainda a seguinte distinção: “(...) *Enquanto que Estado é poder organizado, sociedade civil, pelo menos em nossa sociedade, aparece como carente de organização e, por isso, subserviente ao Estado.*”<sup>130</sup>

Não há dúvida que o Estado deve primar por um *poder organizado*. Esta é uma exigência oriunda da complexidade administrativa, tanto da conjuntura interna, quanto da externa. Não sendo assim, estaria implantado um verdadeiro caos na conjuntura interna, tornando inviável a governabilidade do país. E isso implicaria a institucionalização da desordem em todas as áreas vitais, como a política, a econômica e a social. O caos estaria implantado, igualmente, na conjuntura externa, pois a intensificação do intercâmbio comercial, industrial e de prestação de serviços e a própria *globalização*, no seu sentido mais amplo, exigem que o Estado mantenha um *poder organizado* com os outros Estados.

Com isso, os países deixaram de ser ilhas, quando, em outras épocas, podiam sobreviver até com certa independência. O desenvolvimento tecnológico e as necessidades de consumo e de produção provocaram uma progressiva interdependência do mercado mundial, concebida como *globalização*.<sup>131</sup>

Além disso, a economia mundial está sofrendo uma profunda metamorfose. Os Estados estão abdicando parcialmente de sua soberania para se aglutinarem em “*Blocos Econômicos*”, como condição de desenvolvimento e garantia de bem-estar social de seus

<sup>129</sup> BOBBIO, Norberto. *O conceito de sociedade civil*. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Graal, 1982, p. 23.

<sup>130</sup> DEMO, Pedro. Op. cit., p. 60.

<sup>131</sup> “As expressões mundialização (de origem francesa) ou globalização (anglo-saxã) não possuem significado jurídico. Trata-se de expressões oriundas do meio jornalístico, que traduzem um fenômeno econômico, consequência inevitável do liberalismo, que faz emergir um mercado mundial interdependente. (...) constata-se a construção de uma ordem mundial cuja filosofia e estrutura prescindem, transcendem e se contrapõem ao Estado”. In: SEITENFUS, Ricardo, VENTURA, Deisy. *Introdução ao direito internacional público*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999, p.180-181.

povos. Trata-se, no fundo, de uma necessidade de sobrevivência e preservação de seus interesses nacionais.

Nesse sentido, importa mencionar a União Européia - UE - , da qual participam, atualmente, 15 países (Alemanha, Áustria, Bélgica, Dinamarca, Espanha, Finlândia, França, Grécia, Holanda, Inglaterra, Irlanda, Itália, Luxemburgo, Portugal e Suécia), a Associação das Nações do Sudeste Asiático - ASEAN, o Acordo de Livre Comércio da América do Norte - NAFTA, a Cooperação Econômica da Ásia e do Pacífico - APEC, a Área de Livre Comércio das Américas - ALCA, a Comunidade dos Estados Independentes - CEI, a Comunidade do Caribe e Mercado Comum - CARICOM, o Pacto Andino, e o Mercado Comum do Sul - MERCOSUL.<sup>132</sup>

O Mercado Comum do Sul - MERCOSUL - é fruto do Tratado de Assunção, firmado em 26 de março de 1990 e que entrou em vigor, internacionalmente, em 29 de novembro de 1991, com a participação da Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai. Importa salientar, também, que “ *o protocolo de Ouro Preto, em 17 de dezembro de 1994, toma o quadro orgânico do período de transição e promove modificações importantes, sobretudo a aquisição pelo Mercosul de personalidade jurídica, porém conserva um perfil tipicamente intergovernamental.*”<sup>133</sup>

Quanto à sociedade civil não organizada, trata-se daquela parcela da população sem força de aglutinação, sem um mínimo de organização, sem objetivos comuns. É constituída apenas pelo somatório de cidadãos e de pessoas, sem consciência da importância dos sindicatos, associações, clubes e afins. Normalmente, é constituída por pessoas analfabetas ou semi-analfabetas, sem profissão, miseráveis.

---

<sup>132</sup> Cf. ERTEL, Lurdete. Informe econômico. *Zero Hora*, Porto Alegre, 18 set. 1999, p. 18.

<sup>133</sup> SEITENFUS, Ricardo. *Manual das organizações internacionais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997, p. 217

A subserviência da sociedade civil ao Estado é uma consequência da não organização dessa parcela da sociedade e de sua não participação num grupo social. Na medida em que a pessoa se individualiza e se isola, perde a força de pressão social contra o poder público - o Estado. E, então, essa sociedade civil torna-se *marionete* dele. Não se pode esquecer que “*A força do grupo compensa a fraqueza do indivíduo. Isso tem sido demonstrado através da história, nos mais diversos lugares e nas mais diferentes situações.*”<sup>134</sup>

A sociedade civil comporta, indubitavelmente, uma sub-divisão, pois seria impossível atribuir-lhe uma única e perfeita face. Assim, fazem sentido as palavras de Pedro Demo: “*Destacam-se, então, partes da sociedade civil que são tradicionalmente organizadas, como o exército, a Igreja, os empresários, os fazendeiros, e que, em consequência, sempre estão no poder, ou próximos dele. Assim, sociedade civil tende a referir-se àquela parte majoritária disparatada e entregue às minorias organizadas como massa de manobra.*”<sup>135</sup> É dentro desse contexto que se quer conceituar sociedade civil.

De fato, grande parcela do povo brasileiro, por sua *índole pacífica*,<sup>136</sup> é facilmente explorada, cabrestada e manipulada pelas elites dominantes. Trata-se de um povo que se contenta com as migalhas que caem no chão, sem lutar suficientemente pela justa partilha da riqueza nacional.

Não há dúvida que a sociedade civil, na medida em que se organiza, tende a aproximar-se do poder. Há, nesse sentido, um interesse recíproco, pois o poder, para manter-se, também necessita do respaldo advindo da sociedade civil. Assim, quanto mais significativo esse respaldo, tanto maior a segurança e tranquilidade dos detentores do poder.

<sup>134</sup> DALLARI, Dalmo de Abreu. Op. cit., p. 44.

<sup>135</sup> DEMO, Pedro. Op. cit., p. 60.

<sup>136</sup> “Os brasileiros, ao contrário dos outros povos sul-americanos de ascendência castelhana, são, como os portugueses, de índole pacífica, mais tolerantes e maneirosos.” In: VERDASCA, José. Op. cit., p. 119.

A segunda, a *disparatada*, teria a verdadeira conotação ou seria a verdadeira face da sociedade civil. Como classe majoritária, estaria ela subordinada às minorias organizadas, servindo como *massa de manobra*.

Não se pode negar que uma parcela da sociedade civil não esteja organizada através de instituições, associações, entidades e afins. Então, na medida de sua não organização, essa parcela que é majoritária da sociedade civil, estará se afastando do poder e, conseqüentemente, privando-se dos direitos e benefícios inerentes à cidadania.

Por essa razão - não a única - é que se justifica a miséria urbana e rural. Essa cruel e injustificável realidade não será, porém, solucionada através de “*pseudos*” líderes. Essa parcela majoritária da sociedade civil deixará de ser *massa de manobra* quando, através de um novo processo educacional, obtiver consciência de seus direitos e por eles lutar através de estruturas organizadas. De fato,

*“O cidadão, para não ser vítima, precisa organizar-se, defender-se, em nome de seus direitos, e construir uma sociedade que funciona por regras de jogo democráticas. É este o espaço próprio para as associações de consumidores, de donas-de-casa, de usuários de serviços públicos, de mutuários. A capacidade de controlar o Estado e a economia é uma dimensão insubstituível da cidadania, o que coloca, para ser competente, a necessidade de organização da sociedade civil. Estado é delegação. O cidadão é seu mantenedor e mandante. Não o contrário (Coutinho, 1984).”<sup>137</sup>*

Os tempos estão mudando. Novos ares de democracia e de cidadania estão pulverizando a consciência individual desta parcela majoritária da sociedade civil e a educação tem um papel fundamental para despertar uma nova consciência de integração e participação.

Segundo Pedro Demo, a participação retrata a qualidade de uma sociedade e pode-se *“distinguir, a título de sistematização prévia, cinco canais mais palpáveis de participação:*

---

<sup>137</sup> DEMO, Pedro. Op. cit., p. 34.

a) *Organização da sociedade civil: É a forma mais operacional de levantar a cidadania, e que puxa fortemente pela competência dos grupos. Sua qualidade passa por critérios já mencionados anteriormente: representatividade das lideranças, legitimidade do processo, participação da base e planejamento participativo auto-sustentado (...).*

b) *Planejamento participativo: (...) É possível construir dentro de órgãos estatais e em programas de governo áreas de possível participação popular, desde que exista a necessária qualidade política de ambas as partes (...).*

c) *Educação básica: A universalização do 1º grau é entendida como canal de participação, porque sua finalidade precípua é tipicamente política: aprende-se a ler, escrever e contar para 'saber das coisas', ou seja, para poder ser menos objeto das prepotências e destino (...).*

d) *Identidade cultural comunitária: Para deixar a situação de objeto, o sujeito necessita de identidade. Tal identidade é construída na história cultural da comunidade. Sem isto, não há comunidade, mas apenas um bando de gente (...).*

e) *Conquista de direitos: Em teoria, direitos são devidos incondicionalmente. Na prática, necessitam ser conquistados. Porquanto, se não forem conquistados, não se realiza algo que é cerne da cidadania, a saber, a capacidade de construir com iniciativa própria seu espaço (...).”<sup>138</sup>*

Vistos os canais de participação, importa que ela seja solidária. Evidentemente, não se poderia conceber uma participação extritamente individualista, visando tão somente o próprio “Ego”. A participação deve envolver uma solidariedade grupal e coletiva, visando sempre o bem comum. Não pode ater-se a uns em detrimento de outros e “a experiência tem demonstrado que entre as classes mais humildes, amadurecidas pelo sofrimento, existe mais solidariedade e espírito comunitário do que entre as classes mais ricas e socialmente privilegiadas.”<sup>139</sup>

A participação comunitária é fruto inegável do grau de educação, bem como do exercício da cidadania no estado democrático e é por isso que “O cidadão das democracias

<sup>138</sup> DEMO, Pedro. Op. cit., p. 93-96.

<sup>139</sup> DALLARI, Dalmo de Abreu. Op. cit., p. 37-38.

*mais avançadas participa hoje de numerosas organizações comunitárias. Participa da gestão da escola, do seu bairro, de decisões do seu município, de grupos culturais etc.*”<sup>140</sup>

Nessa linha de atuação, é conveniente que o poder público descentralize suas atribuições, repassando-as, gradativamente e, na medida de seu engajamento, às sociedades organizadas esperando que assumam o gerenciamento das coisas públicas que lhes dizem respeito, como bem enfatiza Ladislau Dowbor: *“A modernidade exige, além dos partidos e de sindicatos organizados em torno dos seus interesses, comunidades organizadas para gerir o nosso dia-a-dia.”*<sup>141</sup>

Vale, também, enfatizar que essa participação comunitária se fundamenta numa cidadania ativa, como bem salienta Pedro Jacobi:

*“A participação se baseia numa cidadania ativa e numa ruptura com as resistências tecnoburocráticas, mas principalmente numa vontade política dos que governam as cidades de abrir espaços que não só questionem a ordem estabelecida, mas que garantam a incorporação de grupos e interesses sociais e de valores culturais diferentes, potencializando a concretização de mudanças. Isto deverá ocorrer tanto no plano da organização interna da administração, como na definição de prioridades nos objetivos a partir da convivência de uma dialética de pluralismo e consenso, de confronto e de negociação.”*<sup>142</sup>

Essa prática exercita a cidadania, ou seja, *“A modernidade não se conquista com passes de mágica. Implica uma visão política, de que participar na construção do seu espaço de vida, mais do que receber presentes das ‘autoridades’, constitui uma condição essencial da cidadania.”*<sup>143</sup>

<sup>140</sup> DOWBOR, Ladislau. *A reprodução social: propostas para uma gestão descentralizada*. Petrópolis: Vozes, 1998, p. 366.

<sup>141</sup> DOWBOR, Ladislau. Op. cit., p. 367.

<sup>142</sup> JACOBI, Pedro. Descentralização municipal e participação dos cidadãos: apontamentos para o debate. *Lua Nova*. São Paulo, n° 20, p.141, maio 1990.

<sup>143</sup> Ibidem. p. 367.

É preciso, pois, romper as amarras do individualismo, da solidariedade restrita ( apenas entre amigos) e interesseira para compor uma sociedade civil organizada que tenha por objetivo estabelecer parâmetros justos de *direito-dever* de cada cidadão, através de uma educação que crie, favoreça, incentive e desenvolva a participação solidária.

#### **2.4. A descentralização da política educacional: de estatal para civil**

Conceituada a sociedade civil e analisada a importância da participação das comunidades organizadas na gestão das coisas públicas, enfocou-se a primazia da educação nesse contexto.

A sociedade civil organizada não pode abster-se de atuar no campo educacional, uma vez que detém real força de mobilização e reivindicação perante o poder público para fazer cumprir os objetivos educacionais contemplados na Constituição Federal:

*Art. 205 – A educação, direito de todos e dever do Estado e da Família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.*

Essa norma contém uma visão moderna da educação, enquanto direcionada à pessoa em si mesma, à sua cidadania e à sua profissionalização. Pode-se, pois, concluir que nenhuma pessoa poderá atingir sua plena realização no analfabetismo e na ignorância cultural. Aliás, a educação passou a ser, no atual estágio da humanidade, um direito universal de todos os povos e de todos os seres humanos.

E é oportuno recordar que *“durante longos séculos, a educação contentou-se em difundir os conhecimentos existentes, aos quais se acrescentava uma pequena parcela de inovações científicas. Hoje, a noção de ‘ conhecimentos existentes ’ tornou-se fluida, e se trata cada vez menos de inserir um currículo na cabeça do educando para prepará-lo para*

*uma 'situação' : trata-se de prepará-lo para que se insira num processo de transformação permanente.”*<sup>144</sup>

Não resta dúvida, as exigências de mercado com a proliferação de novos bens de produção e de consumo exige de todo trabalhador uma constante adaptação, habilitando-se às mais diversas atividades econômicas. A educação deve fornecer ao educando essa versatilidade de adaptação.

Por uma questão de ordem didática, convém distinguir *educação* de *instrução*. Enquanto “*a educação consiste no desenvolvimento integral da pessoa humana,(...) a instrução é apenas parte da educação. É a educação intelectual ou profissional e nada mais.*”<sup>145</sup> Nesse contexto, a educação é o *todo* e a instrução é a *parte*. Embora o artigo 205 da Constituição Federal reporte-se apenas ao termo *educação* e não à *instrução*, a palavra educação deve ser interpretada em seu sentido amplo. A própria redação desse texto constitucional leva a essa exegese, quando diz: “*(...) visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para a cidadania e sua qualificação para o trabalho.*”

A educação, mesmo com o advento de normas constitucionais específicas, nunca esteve a contento em nosso país, no sentido de estar comprometida também com a classe pobre e trabalhadora e, diga-se de passagem, com a sua própria qualidade. Houve sempre, na prática, uma política de exclusão que remonta à colonização do Brasil, quando já eram marginalizados os índios e os negros escravos.

Assim, a educação esteve atrelada às elites, ou seja, uma educação voltada à burguesia e aos interesses da metrópole. Enfim, uma educação “*estritamente vinculada à política colonizadora dos portugueses. (...) pequena nobreza para organizar a empresa colonial. (...) a instrução, a educação escolarizada só podia ser conveniente e interessar a esta camada*

---

<sup>144</sup> DOWBOR, Ladislau. *Aspectos econômicos da educação*. São Paulo: Ática, 1986, p. 5.

<sup>145</sup> MEDEIROS, Umberto A. de. *Organização social e política brasileira*. São Paulo: FTD, [s.d.], p. 64.

*dirigente (pequena nobreza e seus descendentes) que, segundo o modelo de colonização adotado, deveria servir de articulação entre os interesses metropolitanos e as atividades coloniais.*"<sup>146</sup>

A educação, logo de início (1549), esteve a cargo dos jesuítas, "(...) os únicos educadores de profissão que contavam com significativo apoio real na colônia".<sup>147</sup> O projeto educacional, esboçado pelo Pe. Manoel da Nóbrega, contemplando uma educação profissional e agrícola, não prosperou e, então, "(...) os colégios jesuíticos foram o instrumento de formação da elite colonial." <sup>148</sup>

Isto não significa que os índios, os negros e os mestiços não tivessem acesso a uma certa educação, pois como bem acentua Manfredo Berger:

*"(..) surgiram dois tipos de escola: a escola de Ler e Escrever e o Colégio. A primeira limitava-se quase que exclusivamente a ensinar, às crianças do sexo masculino, boas maneiras e a técnica da leitura e escrita. No seminário ensinava-se principalmente Moral, Filosofia e Línguas Clássicas. Depois disso, podia-se estudar Teologia ( em parte no Brasil ) ou Direito e Medicina na Universidade de Coimbra que era administrada e dirigida pelos jesuítas ( Azevedo, Cultura, 524)). Essa orientação do sistema educacional destinava-se a oferecer aos filhos das famílias influentes uma educação ' clássica, humanística (...) acadêmica e abstrata ( Beaulieu, Educação, 34) que era o ideal daquela época'."*<sup>149</sup>

Evidentemente, as escolas de Ler e Escrever não eram, inicialmente, tantas e não estavam disseminadas por todo interior. Com o passar do tempo e mediante o empenho dos missionários católicos é que estas escolas de Ler e Escrever foram se disseminando: *"A Igreja e a escola aparecem na vida colonial, tão irmanadas que não há aldeia de índios, nem vila ou*

<sup>146</sup> RIBEIRO, Maria Luisa Santos. *História da educação brasileira: a organização escolar*. 15 ed. rev. e amp. Campinas, SP: Autores Associados, 1998, p. 18-20.

<sup>147</sup> SANTOS, Maria Luisa Santos. Op. cit., p. 21.

<sup>148</sup> *Ibidem*. p. 23.

<sup>149</sup> BERGER, Manfredo. *Educação e dependência*. 4. ed. São Paulo: Difel, 1984, p. 165.

*cidade, no raio da ação missionária, em que, ao lado do templo católico, (...) não se encontre ao menos a escola de ler e escrever para os meninos.*”<sup>150</sup>

A educação voltada à prática do trabalho manual não era ignorada, sendo obtida no ambiente de trabalho: *“a educação profissional ( trabalho manual), sempre muito elementar diante das técnicas rudimentares de trabalho, era conseguida através do convívio, no ambiente de trabalho, quer de índios, negros ou mestiços que formavam a maioria de população colonial.*”<sup>151</sup>

Com a expulsão da Companhia de Jesus em 1759, promovida pelo Marquês de Pombal ( Sebastião José de Carvalho e Melo), *“surge, com isso, um ensino público propriamente dito. Não mais aquele financiado pelo Estado, mas que formava o indivíduo para a Igreja, e sim o financiado pelo e para o Estado.*”<sup>152</sup>

A educação, tornada estatal, visava satisfazer aos interesses da metrópole: *“Assim, fica evidenciado que as ‘Reformas Pombalinas’ visavam transformar Portugal numa metrópole capitalista, a exemplo do que a Inglaterra já era há mais de um século. Visavam, também provocar algumas mudanças no Brasil, com o objetivo de adaptá-lo, enquanto colônia, à nova ordem pretendida em Portugal.*”<sup>153</sup>

A política educacional proposta por Pombal foi catastrófica para o Brasil porque atendia apenas aos interesses da Metrópole e as escolas, além disso, *“(...) eram insignificantes em número, em qualidade e em resultados. Funcionavam mal, com professores inaptos, na sua esmagadora maioria, sem currículo regular, com lições apenas de uma ou outra disciplina avulsa.*”<sup>154</sup>

<sup>150</sup> BERGER, Manfredo. Op. cit., p. 219.

<sup>151</sup> RIBEIRO, Maria Luisa Santos. Op. cit., p. 24.

<sup>152</sup> Ibidem. p. 33.

<sup>153</sup> Ibidem. p. 35.

<sup>154</sup> BEAULIEU, G. et al. *Educação brasileira e colégios de padres. Sacerdotização, desclericalização, democratização.* São Paulo: Herder, 1966. In: BERGER, Manfredo. Op. cit., p. 166.

Com a invasão de Portugal pela França e a vinda de D. João VI para o Brasil ( 1808 ) a educação “intelectual” ficou um tanto fortalecida, criando-se uma infra-estrutura mais condizente com a nova realidade, como: imprensa régia, biblioteca pública, jardim botânico, museu nacional, jornal e revista.

Entretanto, isto não significa que a permanência temporária de D. João VI no Brasil tivesse resolvido o problema educacional da Colônia, cuja solução esbarrava sempre na falta de recursos técnicos e financeiros. Aliás, *“sempre foi muito grande o desequilíbrio entre as tarefas a realizar e os recursos disponíveis. Desde a instalação das capitâneas, solução precoce para fazer face à concorrência estrangeira, a administração portuguesa sofreu esse tipo de pressão.”*<sup>155</sup>

Assim , é perfeitamente deduzível que a falta de recursos destinados à educação no período colonial estivesse um tanto equiparada à situação entre os anos 1850-1870, quando *“Pelo quadro analisado e pelas deficiências constatadas, vê-se que, mesmo neste período onde a regra foi o superávit econômico, a educação não contou com verbas suficientes que possibilitassem, ao final do século XIX, um atendimento pelo menos elementar da população em idade escolar.”*<sup>156</sup>

E se a educação nunca foi uma prioridade para a Metrópole, durante o Brasil-Colônia, não foi, também, durante o Brasil-Império: *“Para a monarquia brasileira, ao contrário das monarquias européias a que ela procurava moldar-se, nem a instrução primária tornou-se necessária a toda a população.”*<sup>157</sup>

Para ilustrar esse estado de abandono da educação, tanto no Brasil-Colonial como no Brasil-Imperial não havia Ministério da Educação, criado tão somente em 1890 sob a denominação de Ministério da Educação, Correios e Telégrafos e cuja duração foi de apenas

<sup>155</sup> WEHLING, Arno, WEHLING, Maria José C. de. Op. cit., p. 311.

<sup>156</sup> RIBEIRO, Maria Luísa Santos. Op. cit., p. 58.

<sup>157</sup> Ibidem. p. 59.

um ano. Com sua extinção, o Ministério da Justiça assumiu o controle do sistema educacional até 1930, quando Getúlio Vargas criou o Ministério da Educação “*surgindo como órgão central de coordenação.*”<sup>158</sup>

A educação, infelizmente, nunca foi uma prioridade para o Estado. As tentativas de introduzir uma eficiente política educacional, mesmo no Brasil-República, esbarrou sempre na falta de recursos humanos, financeiros e, principalmente, de decisão política. Desde a Proclamação da República inúmeras foram as reformas educacionais, entre as quais destacam-se a Reforma de Francisco Campos (1931), a Reforma Capanema (1942), a Lei nº 4.024/61<sup>159</sup>, a Lei nº 9.131/95<sup>160</sup>, a Lei 5.692/71<sup>161</sup> e, finalmente, a Lei 9.394/96<sup>162</sup>.

Não obstante essas e outras reformas, o Brasil mantém um alto índice de analfabetismo (32%), de evasão e baixo rendimento escolar. O Estado do Rio Grande do Sul, a título exemplificativo, registrou de 1995 a 1997 um índice médio de 6,82% de evasão escolar no ensino fundamental e de 15,51% no ensino médio. Em 1997, a taxa de reprovação no ensino fundamental foi 15,86% e no ensino médio, de 16,53%.<sup>163</sup>

Essa situação é resultante de uma política educacional equivocada. Na verdade, não há investimentos públicos suficientes para priorizar a qualidade da educação, nos diversos níveis, e para atender à demanda. Constata-se a desqualificação do corpo docente, baixos salários aos profissionais da educação, sucateamento de prédios escolares, ausência de laboratórios e

<sup>158</sup> BERGER, Manfredo. Op. cit. , p. 172.

<sup>159</sup> BRASIL. Lei n. 4.024, de 20 de dezembro de 1961. Fixa as diretrizes e bases da educação nacional. In: PEREIRA, Osni Duarte. *Vade-mecum forense*. 9. ed. 2. tir. São Paulo: RT, 1986, p. 1190-1192.

<sup>160</sup> BRASIL. Lei n. 9.131, de 24 de novembro de 1995. Altera dispositivos da Lei n. 4.024, de 20 de dezembro de 1961, e dá outras providências. *Lex: Coletânea de Legislação e Jurisprudência*, São Paulo, n. 58, p. 2042, out./dez. (I), 1995. Legislação Federal e Marginália.

<sup>161</sup> BRASIL. Lei n. 5.692, de 11 de agosto de 1971. Fixa diretrizes e bases para o ensino de 1º e 2º graus e dá outras providências. In: PEREIRA, Osni Duarte. *Vade-mecum forense*. 9. ed. 2. tir. São Paulo: RT, 1986, p.1194-1197.

<sup>162</sup> BRASIL. Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Lex: Coletânea de Legislação e Jurisprudência*. São Paulo, n. 60, p. 3719, dez. (II), 1996. Legislação Federal e Marginália.

<sup>163</sup> Cf. Comitê Rio Grande Vencedor. Fatos e números do Rio Grande. *Relatório*. Porto Alegre, 1998. Relatório. Mimeografado.

bibliotecas. Enfim, “*Como o professor tem pouco prestígio (.social e econômico ), também quase sempre é mal preparado, permanecendo assim a qualidade do ensino relativamente baixa.*”<sup>164</sup>

A Constituição Federal estabelece alguns critérios para que o ensino seja exercido pela iniciativa privada, a saber:

Art. 209 – *O ensino é livre à iniciativa privada atendidas as seguintes condições:*

I – *cumprimento das normas gerais da educação nacional;*

II – *autorização e avaliação de qualidade pelo Poder Público.*

Não há dúvida de que a iniciativa privada detém condições de satisfazer esses requisitos básicos e a parceria seria um caminho ideal. Sua participação poderia trazer inúmeras vantagens, inclusive no campo financeiro. Na verdade, as elites capitalistas não necessitam da educação gratuita, pois possuem poder aquisitivo suficiente para custearem as despesas educacionais de seus filhos em escolas particulares:

Se essas elites tiverem seus filhos matriculados nas escolas públicas, por não existirem escolas particulares acessíveis ou por uma opção pessoal, teriam elas a obrigação de pagar ao Estado as despesas do custo-aluno, inclusive, sem direito do repasse do dinheiro público. Não deveria haver para essas elites educação gratuita e, para tanto, bastaria alterar o Inciso IV, do artigo 206 da Constituição Federal que garante a “*gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais*” e regulamentar o novo dispositivo constitucional.

Aspecto não menos importante é que a escola particular reduz o custo-aluno. Assim sendo, o Estado poderia repassar às escolas particulares um valor “x” por aluno carente, correspondendo ao custo-aluno. Esse custo-aluno seria bem inferior ao custo-aluno das escolas públicas. Com isso, o Estado evacuaria “*um sistema educacional falido (...), em que o*

---

<sup>164</sup> BERGER, Manfredo. Op. cit., p. 196.

*aluno vai à escola com fome, os currículos são deficientes, o material escolar é escasso, as escolas quase em ruínas, os professores desmotivados e mal-remunerados (...).”*<sup>165</sup>

Aliás, não é possível, num país com tanta miséria e disparidade brutal de renda, dar-se escolas públicas “*gratuitas*” aos filhos de abastados e privar de uma condizente educação os filhos de pobres e marginalizados. Se o Brasil atravessa uma crise, aparentemente *insolúvel*, é preciso reformular a política educacional.

Se esse problema - *falta de recursos* - é particularmente grave na educação básica que compreende a educação infantil, ensino fundamental e ensino médio, mais acentuado está no campo da educação universitária. De um modo geral, os filhos dos ricos frequentam as escolas privadas, em nível de ensino médio, e as universidades públicas, pois podem preparar-se melhor para o vestibular, inclusive, com os cursinhos.

Essa constatação é, assim, salientada: “*ensino médio de boa qualidade nas escolas privadas e ensino superior de boa qualidade nas universidades públicas. Resulta daí que as classes economicamente favorecidas ocupam as melhores escolas em todos os níveis de ensino, configurando uma evidente injustiça social e levando o país para um nível geral de educação absurdamente baixo.*”<sup>166</sup> Por outro lado, os filhos dos pobres, como não têm recursos, são obrigados a procurar as universidades particulares e, não raro, optarem por cursos de menor custo, sacrificando, às vezes, a própria vocação profissional.

Além desses aspectos, a participação da iniciativa privada no processo educacional seria uma fonte de aprimoramento nas teorias e nas técnicas do ensino-aprendizagem e, conseqüentemente, estar-se-ia abrindo espaço para uma melhor qualificação educacional e profissional. A educação seria mais democrática, mais participativa e mais eficiente.

---

<sup>165</sup> GALVÃO, Antônio Mesquita. *A crise da ética: o neoliberalismo como causa da exclusão social*. Petrópolis: Vozes, 1997, p. 34-45.

<sup>166</sup> SANTOS, Carlos Alberto dos. Um pradoxo neoliberal. *Zero Hora*, Porto Alegre, 14 dez. 1999. p. 23.

A descentralização da política educacional, comprometendo mais a família e a sociedade, inclusive a iniciativa privada, encontra, como já foi salientado, suporte constitucional. Para que isso aconteça, o Estado deveria estimular as instituições civis, religiosas e filantrópicas na construção de novas escolas e abertura de novos cursos e não penalizá-las com tributação.

O passado, embora distante, é testemunha da importância da iniciativa privada na educação, particularmente através das instituições religiosas,<sup>167</sup> e dos prejuízos que o monopólio estatal, fruto da política educacional de Pombal, trouxe à nação brasileira: “*No final do século XVIII, porém, o ensino colonial era um mosaico caótico de aulas régias, poucas escolas e ensino doméstico, com a elite continuando os estudos superiores em Portugal e a grande maioria da população sem escola e analfabeta.*”<sup>168</sup>

Como a Constituição Federal é expressa em permitir a educação à iniciativa privada, afugentando o monopólio educacional estatal, fica um grande desafio à sociedade no sentido de assumir seu verdadeiro papel na educação.

Essa descentralização da política educacional, de estatal para civil, em todos os níveis, desencadearia um processo de educação participativa, reduzindo custos, aprimorando a qualidade da educação e tornando-a acessível a toda a população.

---

<sup>167</sup> “Outras ordens incluíam dominicanos, agostinianos, franciscanos, beneditinos, oratorianos, carmelitas, mercedonianos e capuchinhos. Todas se dedicavam à implantação de um currículo escolar comum, mas os jesuítas permaneceram o alvo principal de ataque.” In: SKIDMORE, Thomas E. Op. cit., p. 45.

<sup>168</sup> WEHLING, Arno, WEHLING, Maria José C. de. Op. cit., p. 289.

### 3. O PODER LOCAL E A EDUCAÇÃO PROFISSIONAL NA ORDEM CONSTITUCIONAL BRASILEIRA

#### 3.1. O poder local

Abordados que foram alguns aspectos atinentes à cultura política e à educação, na trajetória nacional, objetiva-se abordar, a seguir, o poder local e a educação profissional no prisma constitucional e infraconstitucional, com ênfase no município de Frederico Westphalen, RS.

Merece especial referência a distinção que José Eustáquio Romão faz entre *poder local* e *governo municipal*: “No Brasil, tem sido comum identificar poder local com governo municipal. Tal confusão se dá, primeiramente, por uma remissão do local ao municipal e, em segundo lugar, pelo equívoco de igualar poder e governo.”<sup>169</sup>

Não é nesse enfoque que Edson Nunes enfatiza o poder local na teoria do Estado moderno, numa perspectiva de confronto entre o poder municipal e o poder central: “Pelo que foi visto, deve-se descartar duas imagens paralelas bastante difundidas nos discursos sobre poder local. A primeira sustenta que por ser ‘mais próximo’ do cidadão, o poder local é mais factível de ser democratizado e de servir de palco a uma maior participação. Os mais radicais argumentam, inclusive, que o município é a realidade onde o povo vive, enquanto o poder central mera abstração.”<sup>170</sup>

Tampouco, é intenção adotar a concepção de poder local dada por Pedro Jacobi, identificando-o com o governo municipal, embora se comungue da mesma idéia de descentralização de poder, como forma de participação comunitária: “A existência de um

<sup>169</sup> ROMÃO, José Eustáquio. *Poder local e educação*. São Paulo: Cortez, 1992, p. 21.

<sup>170</sup> NUNES, Édson. Poder local, descentralização e democratização: um encontro difícil. *São Paulo em Perspectiva*. São Paulo: Fundação Seade, v.10, n° 3, p. 34, jul./set. 1996.

*Estado centralizado representa, nos dias atuais, um fator bastante negativo tanto do ponto de vista funcional ( ineficiência das políticas setoriais e dos serviços públicos) como do ponto de vista democrático no que diz respeito à sua adequação para viabilizar e promover a participação e as reformas sociais.”*<sup>171</sup>

A primeira diferença, adotando o pensamento de José Eustáquio Romão, é que não se pode confundir *local* com *municipal*. O *local*, embora possa estar restrito a um espaço geográfico, pode ser identificado com a rua, o bairro, o distrito, a extensão geográfica do município ou até mesmo com áreas geográficas contíguas.

O *local* pode ter, ainda, outra dimensão, entendido como um *espaço abstrato* e, neste sentido, é elucidativa a referência dada por Tânia Fischer:

*“A noção de ‘local’ contém duas idéias complementares em um sentido e antagônicas em outro. Se ‘o local’ refere-se a um âmbito espacial delimitado e pode ser identificado como base, território, microrregião e outras designações que sugerem constância a uma certa inércia, contém igualmente o sentido de espaço abstrato de relações sociais que se quer privilegiar e, portanto, indica movimento e interação de grupos sociais que se articulam e se opõem em torno de interesses comuns.”*<sup>172</sup>

A autora distingue dois tipos de espaços: o delimitado e o abstrato. O primeiro encontra sintonia como o *local*, já identificado por José Eustáquio Romão, e, o segundo, por ser uma abstração, na medida que não se identifica com espaço geográfico, transmite uma idéia de participação ativa de determinada sociedade em torno de objetivos comuns.

Dentro desse mesmo enfoque, a autora enfatiza que esse *espaço abstrato* pode estar ocupado, simultaneamente, por diversos segmentos da sociedade, com relações de cooperação ou de conflito, a que denomina de *redes sociais*: *“Ao se falar em local, alude-se ao conjunto de redes sociais que se articulam e superpõem, com relações de cooperação ou conflito, em*

<sup>171</sup> JACOBI, Pedro. Descentralização municipal e participação dos cidadãos: apontamentos para o debate. *Lua Nova*. São Paulo, nº 20, p. 122, maio 1990.

<sup>172</sup> FISCHER, Tânia ( Org.). *Poder local: governo e cidadania*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1993, p. 10.

*torno de interesses, recursos e valores, em um espaço cujo contorno é definido pela configuração deste conjunto. (...) Como objeto de investigação, o local não é, portanto, apenas fisicamente localizado, mas socialmente construído.”*<sup>173</sup>

Por sua vez, Albino Rubim, ao reportar-se à idéia de *local*, traz uma concepção um tanto semelhante a de *espaço abstrato* de Tânia Fischer, entendendo-o não como espaço físico e geográfico propriamente dito, mas como aquele ambiente que envolve a partilha do viver e do conviver de uma comunidade: *“Mas o local emerge como lugar privilegiado da vida e de suas relações ( sempre impregnadas de pessoalidade ). É o lugar dos laços afetivos do aconchego, das emoções, da energia vital, do sentir-se em casa. É o lugar, por excelência, de realização do (con)viver, do compartilhar a vida, da vida em comum, da comunidade de ação e da fala ( comunicação, em suma), enfim, da comunidade que se faz identidade.”*<sup>174</sup>

A idéia de *municipal* tem outros contornos e compreende a jurisdição territorial, o governo municipal (Poder Executivo e Poder Legislativo) e as múltiplas formas de administrar e desempenhar o poder público. Na verdade, *“embora o bloco hegemônico tenha no governo seu mais forte instrumento de poder, o locus e as modalidades de exercício deste último nem sempre coincidem com os limites e as formas de desempenho do Estado (Poder Público). Portanto, é preciso examinar as instituições sociais pelas quais se disseminam as parcelas do poder local, suas relações mútuas, seus limites e suas virtualidades.”*<sup>175</sup>

Não se pode igualmente igualar *poder* e *governo*. O poder não é sinônimo de governo e isso parece óbvio. Na verdade, nem todo poder é governo ou representa o governo, pois há poder fora do governo. Mas o que é poder?

<sup>173</sup> FISCHER, Tânia ( Org.). Op. cit., p. 11.

<sup>174</sup> RUBIM, Albino. *Metrópole: Lugar de Conviver, Televiver e Ciberviver*. In: FISCHER, Tânia ( Org.). *Gestão contemporânea – cidades, estratégias e organizações locais*. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1995, p. 74.

<sup>175</sup> ROMÃO, José Eustáquio. Op. cit., p. 21.

Essa indagação foi objeto de estudo por parte de pensadores, filósofos e cientistas políticos ao longo da história. Cada um, à sua maneira, tentou decifrar o enigma que encerra essa palavra, tão benéfica para uns e tão maléfica para outros. Na verdade, o poder encerra, em si, uma abstração e é apenas na medida em que se materializa que se pode conceituá-lo. Poder-se-ia dizer que o poder contém, também, múltiplas faces: há o poder divino, o poder humano, o poder público, o poder privado, o poder coletivo, o poder individual, o poder absolutista, o poder democrático, o poder capitalista, o poder socialista e tantos outros poderes.

Mas será possível, dentro dessa ampla e complexa realidade, conceituar o poder? Para Gabriel Chalita, *“A primeira noção de poder que pode ser oferecida é a da capacidade de impor a própria vontade numa relação social. Todas as definições de poder encontradas nas mais diversas obras derivam, com maior ou menor semelhança, dessa primeira.”*<sup>176</sup> Essa idéia está alicerçada em Max Weber, para quem o *“poder significa toda probabilidade de impor a própria vontade numa relação social, mesmo contra resistências, seja qual for o fundamento desta probabilidade.”*<sup>177</sup>

Nessa linha de raciocínio, tanto a capacidade como a probabilidade de impor a própria vontade tornam-se fundamentais. Mas essa capacidade e essa probabilidade que dão origem ao poder, de onde derivam? Eis a indagação.

Em resposta, pode-se dizer que *“o poder é, em parte, um fenômeno de força, coação e coerção. Coação física, coação econômica, coação por pressão social difusa e coação psicológica (propaganda). A coação é elemento indispensável para se entender o fenômeno do poder, principalmente quanto a seus efeitos psicológicos sobre os dominados.”*<sup>178</sup>

<sup>176</sup> CHALITA, Gabriel Benedito Issaac. *O poder*. São Paulo: Saraiva, 1998, p. 11.

<sup>177</sup> WEBER, Max. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. 4 ed. Trad. Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Brasília: Universidade de Brasília, 1998, p.33.

<sup>178</sup> CHALITA, Gabriel Benedito Issaac. *Op. cit.*, p. 12.

Gabriel Chalita complementa, dizendo:

*“Poder é capacidade, é ter em mãos meios de se impor e de transformar a realidade. É nessa medida que o poder seduz. O poder é tão atraente porque confere aos homens capacidade de ação, mobilidade. Coloca o próprio indivíduo como senhor do seu destino e do destino dos dominados. É também nessa medida que o poder corrompe. Coloca aquele que o detém num estado de torpor. O poder gera ilusões de invencibilidade; aproxima homens de deuses.”*<sup>179</sup>

Por sua vez, Gérard Lebrun parece se distanciar da posição coercitiva de Gabriel Chalita e enfatiza que *“Existe poder quando a potência, determinada por uma certa força, se explicita de uma maneira muito precisa. Não sob o modo da ameaça, da chantagem, etc..., mas sob o modo de ordem dirigida a alguém que, presume-se, deve cumpri-la.”*<sup>180</sup>

Poder-se-ia dizer que inúmeros são os caminhos que conduzem ao poder e, dentre eles, cada um poderá optar pelo mais fácil ou mais seguro, sabendo que *“(...) um com cautela, o outro com ímpeto, um com violência, o outro com astúcia, um com paciência e o outro por forma contrária; e cada um, por esses diversos meios, pode alcançar o objetivo.”*<sup>181</sup>

Por sua vez, Max Weber afirma:

*“A nenhuma ética é dado ignorar o seguinte ponto: para alcançar fins ‘bons’, vemo-nos, com frequência, compelidos a recorrer, de uma parte, a meios desonestos ou, pelo menos, perigosos, e compelidos, de outra parte, a contar com a possibilidade e mesmo a eventualidade de consequências desagradáveis. E nenhuma ética pode dizer-nos a que momento e em que medida um fim moralmente bom justifica os meios e as consequências moralmente perigosos.”*<sup>182</sup>

No que se refere a governo, o poder público municipal tem conotação própria e por imposição legal:

<sup>179</sup> CHALITA, Gabriel Benedito Issaac. Op. cit., p. 14.

<sup>180</sup> LEBRUN, Gérard. *O que é poder*. Trad. Renato Janine Ribeiro, Sílvia Lara Ribeiro. São Paulo: Abril Cultural: Brasiliense, 1984, p. 12

<sup>181</sup> MAQUIAVEL. Op. cit., p. 140.

<sup>182</sup> WEBER, Max. *Ciência e política: duas vocações*. 11. ed. Trad. Leonidas Hegenberg e Octany Silveira da Mota. São Paulo: Cultrix, 1999, p. 114.

*“O governo municipal realiza-se através de dois órgãos: a Prefeitura e a Câmara de Vereadores, com funções específicas e indelegáveis, nos termos do art. 2º da CF. (...) Entrosando suas atividades específicas, a Câmara de Vereadores e a Prefeitura realizam com independência e harmonia o governo local, segundo os princípios da Constituição da República e nas condições expressas na Constituição Estadual e na Carta Própria do Município.”*<sup>183</sup>

Feitas estas considerações, *poder local* é a força, via pressão, concebida e articulada por segmentos da sociedade civil organizada, num espaço geográfico delimitado ou num espaço abstrato de relações sociais, e que, mediante participação democrática, atuam na defesa de seus legítimos interesses.

### **3.1.1. Evolução histórica**

Definida a conceituação de poder e de local, bem como do significado de *poder local*, importa ater-se ao poder local no âmbito do município de Frederico Westphalen, RS.

Para tanto, torna-se necessária uma referência histórica desse município.

Essa terra, inicialmente denominada Barril - alusão a um barril de madeira que servia de bebedouro para os transeuntes - começou a ser colonizada por volta de 1905 e tudo indica que os primeiros desbravadores teriam sido atraídos pela caça abundante, já que havia densas florestas: *“na misteriosa solidão de nossas matas passeava imensa e variada quantidade de animais de caça (...). Por causa da caça mudou-se para Barril.”*<sup>184</sup>

A denominação de Frederico Westphalen é, assim, sintetizada: *“Sobreveio o dia 15 de Novembro de 1928. O então intendente de Palmeira Valzumiro Pereira Dutra baixou o Ato nº.13º., constituído de território desmembrado do 8º. e dando o nome de Frederico*

<sup>183</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 1993, p. 122.

<sup>184</sup> BATTISTELLA, Vitor. *Painéis do passado.: a história de Frederico Westphalen..* Frederico Westphalen: Marin. 1969, p. 29.

*Westphalen ao povoado denominado Barril que assim passava a servir de sede ao novo distrito.”*<sup>185</sup>

Essa denominação é uma homenagem ao Eng<sup>o</sup>. Frederico Westphalen nascido “*na cidade de Lapa, estado do Paraná, em 30 de outubro de 1876*”<sup>186</sup> pelos relevantes serviços prestados, na época, como agrimensor de terras, ao município de Palmeira das Missões.

Numa feliz referência à origem da cidade de Frederico Westphalen, lê-se que “*a floresta foi seu berço e o verde dos bosques continuou sendo seu mágico tapete. Contemplá-la do alto é oferecer aos olhos panorama sedutor que assombra pela variedade de suas belezas, desde a poesia das montanhas que a emolduram aos dilatados horizontes do céu cor de anil que a iluminam; desde o fragor das corredeiras espumantes dos seus grandes rios e múltiplos regatos, aos encantos dos prados e jardins que a recamam.*”<sup>187</sup>

A origem étnica dos habitantes desse município encontra raízes, entre outras, na descendência de italianos, alemães e poloneses.

Os descendentes de italianos constituíram o maior fluxo migratório da população rural e urbana. Esses descendentes de italianos implantaram no município seus usos, costumes, crenças e religiosidade. Mesmo nas pequenas comunidades, quer rurais, quer urbanas, construíram com denodo seus centros comunitários, erguendo igrejas, clubes e centros de lazer. Sua atuação econômica primou pela diversificação da produção de bens e serviços, nos setores primário, secundário e terciário da economia.

À semelhança dos descendentes italianos, os alemães também implantaram seus usos, costumes, crenças e religiosidade, vivendo em perfeita sintonia com as demais etnias e centros comunitários. Agrupados na área urbana, sua atividade prende-se, sobretudo, aos setores secundário e terciário da economia.

<sup>185</sup> BATTISTELLA, Vitor. Op. cit., p. 46.

<sup>186</sup> SZATKOSKI, Elenice, LUFT, Celito Urbano. *Frederico Westphalen: Comissão de terras e coronelismo*. Frederico Westphalen: Marin, 1996, p. 24.

<sup>187</sup> *Ibidem*. p. 61.

Os descendentes de poloneses dedicam-se particularmente à atividade agrícola e possuem como localidades características, Getúlio Vargas e Vila Carmo. Como as demais etnias, formaram seus centros comunitários, construindo igrejas, clubes e centros de lazer. Trouxeram consigo usos, costumes e religiosidade que enriquecem a cultura municipal e regional.

Uma acentuada percentagem de outras descendências estão vivendo na periferia urbana, formando, não raro, um *cinturão* de pobreza e até de miséria, fruto de migração à procura de emprego e de melhores condições de vida, infelizmente não encontrados. Não se pode ocultar a outra face dessa deprimente realidade, qual seja, ser motivadora de alto índice de criminalidade e, como consequência, de uma superlotação do presídio local. E, nesse confronto entre a pobreza e a delinqüência, “(...) *o mais pobre de todos os pobres é o encarcerado.*”<sup>188</sup>

Localizado na região do Médio Alto Uruguai, o município de Frederico Westphalen foi criado pela Lei Estadual n. 2.525, de 15 de dezembro de 1954, e sua instalação administrativa ocorreu em 28 de fevereiro de 1955. O município possui uma área geográfica de 264,5 Km<sup>2</sup>, uma população de 27.300 habitantes (Censo/96), uma densidade demográfica de 93,92 hab./Km<sup>2</sup> com uma taxa de crescimento de 0,89% ao ano.

A área urbana possui 4,57 Km<sup>2</sup>, 16 bairros e uma população de 19.894 habitantes. Por ser uma cidade pólo, é sede de inúmeros órgãos públicos federais e estaduais, bem como de diocese da Igreja Católica. A cidade, embora situada num município com economia estagnada a partir do Plano Real e de baixa renda *per capita* – em 1997 foi estimada em US\$ 2.572 -, apresenta uma exuberante paisagem no centro urbano, em razão da construção civil.

O setor primário está alastrado numa área de 259,93 Km<sup>2</sup>, compreendendo 1732 propriedades rurais. A população rural é de 7.406 habitantes, sendo 99% das residências

---

<sup>188</sup> CARNELUTTI, Francesco. *Os miseráveis do processo penal*. Trad. José Antonio Cardinalli. São Paulo: Conan, 1995, p. 21.

servidas com energia elétrica, distribuída pelas empresas RGE e CRELUZ, e 14 comunidades rurais já possuem abastecimento de água potável através de poços artesianos.

O setor secundário está alicerçado em 141 micros e pequenas empresas industriais. É de se ressaltar que, com o advento do Plano Real, a economia municipal sofreu um forte revés, com a paralisação de várias indústrias, entre as quais o Frigorífico Sadia, o Moinho São Nicolau S/A, a Indústria de Calçados Frediwest, a Metalúrgica Bisognin Ltda. e tantas outras, criando um acentuado desemprego e uma crise econômica com reflexos negativos na receita pública municipal.

O setor terciário, principal fator da economia municipal, conta com 828 estabelecimentos comerciais, 372 firmas prestadoras de serviço e 639 profissionais liberais, com acentuada presença de médicos, dentistas, psicólogos, contabilistas, engenheiros e advogados. Importa destacar a Associação Comercial e Industrial que agrega 190 empresas e a bienal da Expofred – feira do comércio, indústria e agropecuária -, bem como a influência da rádio Luz e Alegria AM, da rádio Luz e Alegria FM e do jornal O Alto Uruguai.

O município é um centro microrregional de educação, convergindo estudantes de quase uma centena de municípios, inclusive, de outros Estados da Federação. Existem 34 escolas, sendo 20 municipais, 11 estaduais, 02 particulares e 01 federal.<sup>189</sup> Dada a objetividade dessa dissertação, importa destacar a universidade local e as escolas vinculadas à educação profissional.

A Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões – URI - Campus de Frederico Westphalen, RS, mantém 18 cursos em funcionamento, sendo 14 regulares e 04 em regime especial de graduação e Farmácia para o ano 2000: Administração, Administração – Análise de Sistemas de Informações, Administração – Comércio Exterior, Ciências Biológicas, Ciências Contábeis, Direito, História, Geografia, Informática, Letras-

---

<sup>189</sup> Dados fornecidos ao autor pela Secretaria da Administração Municipal de Frederico Westphalen, RS. 10 dez. 1999.

Português/Espanhol, Letras- Português-Inglês, Matemática, Pedagogia, Serviço Social; em Regime Especial: Pedagogia, História, Geografia, Matemática, bem como cursos de especialização e de mestrado. Mantém, ainda, cursos de educação básica infantil, ensino fundamental e ensino médio, num total de 2.220 matrículas.<sup>190</sup>

O Colégio Agrícola de Frederico Westphalen, incorporado à Universidade Federal de Santa Maria, RS, possui os cursos de Técnico em Agropecuária e, a partir de 1998, iniciou os cursos de Técnico em Agroindústria e de Técnico em Processamento de Dados.

Os alunos, num total de 193, são procedentes de 63 municípios de vários Estados da Federação. Desse total, 54% dos alunos proveêm da zona rural e 45%, da zona urbana. Salienta-se, ainda, que 60% desses alunos pretendem dar continuidade na área agrícola.<sup>191</sup>

A Escola Estadual de 2º Grau José Cañellas, fundada em 1966 sob a denominação de Colégio Comercial Estadual Engº. Frederico Westphalen, mantém o curso de ensino médio com 1146 matrículas em 1999, bem como o curso de Técnico em Contabilidade “pós-médio”, iniciado em 1999, com 40 alunos. A escola possui 53 professores e 15 funcionários.<sup>192</sup>

A Escola Nossa Senhora Auxiliadora, criada em 1947, mantém a educação básica, com os cursos em educação infantil, ensino fundamental e ensino médio “Curso Normal” num total de 368 matrículas no ano letivo de 1999.<sup>193</sup>

O município é detentor de inúmeros eventos religiosos e culturais promovidos anualmente, entre os quais, a festa de Santo Antônio, a romaria de Nossa Senhora de Lurdes, a festa do colono e do motorista, a festa das etnias italiana, alemã e polonesa, a feira do livro,

---

<sup>190</sup> Dados fornecidos ao autor pela Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões – URI - Campus de Frederico Westphalen, RS. 10 dez. 1999.

<sup>191</sup> Dados fornecidos ao autor pela Secretaria do Colégio Agrícola de Frederico Westphalen, RS. 13 dez. 1999.

<sup>192</sup> Dados fornecidos ao a utor pela Secretaria da Escola de 2ª Grau José Cañellas de Frederico Westphalen, RS. 13 dez. 1999.

<sup>193</sup> Dados fornecidos ao autor pela Secretaria da Escola Nossa Senhora Auxiliadora de Frederico Westphalen, RS. 13 dez. 1999.

a semana farroupilha, o natal vida e seminários patrocinados pela URI – Campus de Frederico Westphalen.

Por essa retrospectiva, constata-se dois momentos históricos. O primeiro, com o início da colonização e da formação da comunidade de Barril, sem a existência de um poder local, propriamente dito, mas em torno de pequenas comunidades, irmanadas pelo sentimento religioso: *“A construção de um oratório, capelinha ou igreja formava a primeira das preocupações de todos os grupos populacionais, em qualquer parte que surgissem.”*<sup>194</sup>

Esse sentimento religioso foi, entretanto, importante, pois *“ao redor da igreja surgiam as demais coisas necessárias à vida coletiva: escola, casa comercial, bodegas, ferraria, salão de festas. A igreja era forçosamente o ponto de referência dos encontros domingueiros. Impossível descobrir ou imaginar uma comunidade em vias de organização, sem a igreja.”*<sup>195</sup>

O segundo, a partir da emancipação político-administrativa, com investimentos nas áreas da educação, da saúde, da comunicação, da indústria, do comércio e de cunho religioso, com participação comunitária. Assim, na medida em que foi se desenvolvendo a cultura e a consciência de cidadania, particularmente sob a influência de líderes, de saudosa memória, uma significativa parcela da sociedade civil passou a se organizar em entidades, associações e sindicatos, ensejando o surgimento de poder local, não somente *“fisicamente localizado, mas socialmente constituído.”*<sup>196</sup>

---

<sup>194</sup> BATTISTELLA, Vitor. Op. cit., p. 38.

<sup>195</sup> Ibidem. p. 38.

<sup>196</sup> Ver *Supra*, p. 80.

### 3.1.2. Estrutura atual

Esse contexto do município de Frederico Westphalen sofreu, com o advento do Plano Real, uma inesperada estagnação. Se a realidade era de crescimento econômico, embora fomentando uma acentuada desigualdade social, a situação passou a ser de crise, com seus inevitáveis reflexos negativos. Assim, o contexto é, hoje, outro.

A sociedade civil de Frederico Westphalen precisa, pois, organizar-se para superar os obstáculos, partindo do princípio consagrado na Constituição, de que *“todo o poder emana do povo”*, sob pena de manter-se oprimida. Em outras palavras, *“a sociedade precisa de todo o poder que lhe pertence e está confiscado, para se libertar da dominação do Estado, da opressão de grupos minoritários, para controlar o individualismo egoísta.”*<sup>197</sup>

Organizada em entidades, associações ou sindicatos, a sociedade civil não deve atrelar-se à política ideológico-partidária, pois, isso desintegraria sua força de coesão e de pressão. Por outro lado, não deve alienar-se da política, sob pena de afastar-se do poder público e, conseqüentemente, não conseguir seus intentos. Nesse sentido,

*“É compreensível que as organizações civis proclamem-se independentes dos partidos políticos, mas não da política. Tem sabor de hipocrisia a pretensão de neutralidade política das organizações civis, tendo-se em conta que acima dela, por tradição, duração histórica e universalidade, estão as instituições sociais - a família, a Igreja e outras -, e estas não ocultam seus comprometerimentos com regimes políticos, partidos e personalidades.”*<sup>198</sup>

Se *“todo o poder emana do povo”*, não há dúvida que o detentor do poder é o povo e, conseqüentemente, é nessa base social que repousam os alicerces do poder maior, admitindo-se que *“a idéia de conceber a organização da sociedade e do Estado partindo da base social,*

<sup>197</sup> MARTINEZ, Paulo. Op. cit., p. 77.

<sup>198</sup> Ibidem. p. 77.

*na qual se deve localizar o poder maior, não é nova. Na Roma antiga, a família constituía a base do poder social, político e econômico; bem entendido, as famílias patricias.*"<sup>199</sup>

A democracia representativa, como hoje está concebida, já não satisfaz plenamente as exigências da sociedade civil. Na verdade, *"a democracia devia ser aprimorada para se tornar mais participativa ou mais direta."*<sup>200</sup> Nesse sentido, a democracia participativa propiciaria melhores condições para a sociedade desempenhar com eficiência o controle das estruturas do poder e da gestão da coisa pública, assim, também, entendida por Ladislau Dowbor :

*"(...) ao se devolver ao nível local a iniciativa sobre as transformações sociais, favorece-se a organização da sociedade em torno dos seus interesses, e a organização da sociedade em sistemas participativos de gestão gera instrumentos muito mais poderosos de controle sobre as decisões dos governos centrais, abrindo espaços para uma nova cultura política.*

*De certa forma, na evolução para uma democracia participativa, a organização da sociedade civil e o desenvolvimento da sua capacidade de controle sobre as macro-estruturas do poder são essenciais.*"<sup>201</sup>

Dentro dessa perspectiva, houve ao longo da história de Frederico Westphalen um certo distanciamento entre os eleitores e seus representantes, tanto no Poder Executivo como no Legislativo. De um modo geral, os políticos locais procuraram satisfazer às ambições de seus respectivos partidos e correligionários e se esqueceram de auscultar democraticamente os anseios do povo e imprimir adequadas políticas em prol do bem comum. Aliás, esse proceder não é ilhado, mas faz parte da política brasileira desde suas origens.

<sup>199</sup> MARTINEZ, Paulo. Op. cit., p. 78.

<sup>200</sup> PEREIRA, Luiz Carlos Bresser: Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser, SPINK, Peter Kevin ( Orgs.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Trad. Carolina Andrade. Rio de Janeiro: FGV, 1998, p. 25.

<sup>201</sup> DOWBOR, Ladislau. *A Reprodução social: propostas para uma gestão descentralizada*. Op. cit., p. 386-387.

Por essas e outras razões, sem divergir da idéia de uma democracia participativa, parece necessário impor-se *“A concepção da organização social e estatal, ou de governo, de baixo para cima, localizando o poder maior na base da sociedade, não é só especulação filosófica ou utópica. Ela faz parte do corpo disciplinar da política; tem um nome próprio no vocabulário oficial: chama-se democracia ascendente. Muitos autores preferem a expressão democracia direta, que no fundo vem a ser a mesma coisa.”*<sup>202</sup>

E ainda: *“A mudança fundamental que se exige para garantir a solução de todos os problemas e de todas as crises, a condição primeira para garantir o sucesso de outras mudanças necessárias, subsequentes, é a reversão total do modelo democrático, da democracia descendente para a democracia ascendente.”*<sup>203</sup>

Importa, pois, que a sociedade civil, nos seus mais diversos segmentos, se abstenha da ingerência ideológico-partidária e parta para uma (re)estruturação própria, forjando a necessária inovação das estruturas, mesmo em nível local. Mas para tanto, *“as transformações devem começar na base, reformulando as organizações civis, os sindicatos, os partidos políticos, e criando novas organizações. Estas entidades, devidamente expurgadas de todas as perversões com que foram modeladas segundo a democracia das elites, poderão ser os instrumentos das transformações institucionais maiores: o Estado, o sistema econômico, a estrutura social.”*<sup>204</sup>

Na realidade, a participação direta do cidadão na gestão da *coisa pública* é um dos mecanismos modernos da democracia e que viabiliza o pleno exercício da cidadania. Nesse contexto, *“participação direta quer significar aquela não operada por meio de mandatários eleitos ou entidades intermediárias entre o particular e o Estado (como seriam as associações, por exemplo). O mundo ocidental caminha para a conclusão da síntese entre a*

<sup>202</sup> MARTINEZ, Paulo. Op. cit., p. 78.

<sup>203</sup> Ibidem. p. 79.

<sup>204</sup> Ibidem. p. 79.

*democracia representativa e a democracia direta. Este parece um caminho que merece ser seguido.*”<sup>205</sup>

Entretanto, a participação do cidadão, como bem salienta Clémerson Merlin Cléve, implica na existência de outros pressupostos, a saber: “*A existência de um Estado de Direito, o respeito aos direitos fundamentais, entre os quais os relativos à liberdade de reunião, associação e manifestação do pensamento. Sem um clima de liberdade, qualquer forma de participação popular é falsa.*”<sup>206</sup>

Se esse é o caminho para a existência do *poder local*, inserido sempre em entidades, associações, sindicatos e afins, resta, ainda, um considerável caminho a percorrer no âmbito do município de Frederico Westphalen. Não se nega, com isso, a existência da sociedade civil, juridicamente concebida pelo Estado, mas que uma significativa parcela de cidadãos não está engajada numa estrutura de poder local.

O que se vislumbra, com freqüência, é a existência de uma sociedade civil, embora envolta em objetivos religiosos, recreativos, culturais, econômicos e sociais, sem força de organização, sem força de unidade, sem força de comando e, por conseguinte, sem força de persuasão e de barganha. Em síntese, não há uma mobilização popular capaz de alterar rápida e substancialmente a situação das coisas em benefício próprio e da coletividade.

Segundo se observa, o município de Frederico Westphalen resente-se de uma mais ampla e consistente estrutura de poder local, pois as tênues forças comunitárias, não raro, são fragmentadas pelo divisionismo ideológico-partidário. Os objetivos nem sempre são claros e os interesses nem sempre demonstrados. Paira uma impressão de que as iniciativas e os projetos evoluem na medida em que interessam a facções e não ao bem comum, sendo esse apenas *meio* e não *fim*.

---

<sup>205</sup> CLÉVE, Clémerson Merlin. *Temas de direito constitucional*. São Paulo: Acadêmica, 1993, p. 25.

<sup>206</sup> *Ibidem*, p. 29.

Esse desencontro parece ter sido uma das causas de inúmeros insucessos no campo econômico, social e educacional da comunidade de Frederico Westphalen. O bem comum, embora seja um ideal teoricamente perseguido por lideranças e por entidades, na prática, é ofuscado pela inoportuna presença do fanatismo ideológico-partidário que, de certa forma, tem uma conotação histórica: “ *As populações rurais eram, via de regra, pacíficas e ordeiras. Havia, evidentemente, as exceções, constituídas não raro pelos estremecimentos provocados, de época em época, pelas lutas eleitorais, que feriam profundamente a paz social.*”<sup>207</sup>

Infelizmente, inúmeras conquistas comunitárias e outras almeçadas sucumbiram por essas razões e tudo indica que, enquanto aquela parcela da sociedade civil, diretamente interessada nas conquistas que lhe diz respeito, não se estruturar em poder local, serão sempre insatisfatórios os resultados.

Constata-se, além disso, que as conquistas comunitárias são rotuladas, normalmente, por uma forte conotação do poder público “*de cima para baixo,*” que atua com visível empenho de obter, em tudo, dividendos político-partidários. Confirmam essa assertiva as obras públicas e suas inaugurações às vésperas ou em razão de pleitos eleitorais, e quase nada é feito sem esse indigesto tempero.

Essa conotação político-partidária, inserida, também, em quase todas as entidades, associações, sindicatos e afins, parece ser o empecilho para um autêntico desempenho de poder local. Nessa conjuntura há densas barreiras que necessitam ser eliminadas, embora resulte, indubitavelmente, focos de resistência.

---

<sup>207</sup> RIZZATTI, Mary Elizabeth Cerutti. *Aspectos significativos da história de Frederico Westphalen*. Frederico Westphalen: Marin, 1996, p. 209.

### 3.1.3. Participação e força de decisão

Se a estrutura atual do município de Frederico Westphalen não está satisfatoriamente sedimentada em poder local e há forte conotação ideológico-partidária no processo sócio-econômico-cultural, até com prejuízos comunitários, torna-se necessário redefinir a postura comportamental.

A participação da sociedade civil, numa concepção de *poder local*, não é tão expressiva. As pessoas, em geral, não têm plena consciência de sua cidadania e não descobriram seu potencial de força, quando socialmente organizadas. Numa melhor apreciação, falta-lhes o senso de organização, de planejamento, de mobilização e de atuação solidária em prol de seus legítimos interesses.

Numa sociedade civil organizada, detentora, portanto, de poder local, a ação é essencialmente coletiva. Caso contrário, “(...) *quando um indivíduo decide sozinho a respeito de algum assunto de interesse de muitos corre sempre o risco de tomar decisões que acarretem prejuízos a outros ou mesmo a todo o conjunto da sociedade. Por outro lado, é sempre mais fácil conhecer todos os aspectos de um problema, encontrar solução adequada e conseguir que esta seja aplicada concretamente quando muitos trabalham juntos.*”<sup>208</sup>

Sem uma efetiva participação da sociedade civil organizada, o bem comum fica profundamente comprometido. E, então, as necessidades básicas, particularmente inerentes à população pobre e de baixa renda, tornam-se mais evidentes.

Os problemas que surgem, quase que diariamente, nas comunidades rurais e urbanas são notórios e dizem respeito à saúde pública, à educação, à moradia, ao transporte coletivo, à segurança pública, às comunicações, ao trabalho e ao lazer. Essas necessidades essenciais poderiam ser atenuadas mediante reivindicações junto ao poder público ou por atividades de

---

<sup>208</sup> DALLARI, Dalmo de Abreu. *O que é participação política*. São Paulo: Brasiliense, 1983, p. 67.

seus integrantes, quando constituídos em poder local, descentralizando-se poderes e aglutinando responsabilidades.

A idéia defendida por Pedro Jacobi, é também propícia para adequá-la ao espírito que deve motivar o poder local, visto na sua concepção: *“Assim, partindo-se das aspirações, demandas e projetos locais, a descentralização representa não somente a possibilidade de ordenação dos serviços públicos, mas uma alternativa para que os próprios benefícios garantam o seu controle, configurando principalmente a recuperação da racionalidade da decisão local.”*<sup>209</sup>

A participação da população é profundamente significativa na medida em que seus membros se unem, reivindicam direitos em benefício do bem comum e prestam sua colaboração solidária. Assim, quanto maior e mais intensa for a participação dessas entidades, associações, sindicatos e afins na solução de problemas e de conflitos - sem a conotação individualista - maior será a probabilidade de êxito. Há, portanto, uma correlação entre participação e êxito, pois *“a força do grupo compensa a fraqueza do indivíduo.”*<sup>210</sup>

A força de decisão depende da intensidade dessa participação. No fundo, a pressão social funciona como uma alavanca multiplicadora de resultados. As conquistas do povo brasileiro é prova dessa assertiva, desde o Brasil-Colônia. Mas como podem existir inúmeras necessidades comunitárias, importa estabelecer uma escala de prioridades e selecionar as exequíveis, dentro dos recursos e das forças disponíveis.

Há, por exemplo, na área urbana de Frederico Westphalen, bairros pobres e até miseráveis. Mas se essa população souber se organizar, terá maior força de pressão para reivindicar e obter resultados. Nessa situação, não será mais um cidadão isoladamente a pedir, mas uma comunidade toda. A força desta comunidade estará multiplicada e, certamente, far-se-á ouvir e será atendida pelo poder público.

<sup>209</sup> JACOBI, Pedro. Op. cit., p. 122.

<sup>210</sup> DALLARI, Dalmo de Abreu. Op. cit., p. 44.

A esse respeito, importa frisar: “*O que a experiência tem comprovado é que mesmo as pessoas mais pobres, sem nenhum poder econômico, político ou militar, com pequeno preparo intelectual e exercendo as profissões mais humildes, podem conseguir um poder de pressão e são ouvidas quando agem em grupo.*”<sup>211</sup> Aliás, o poder público deveria ouvir sempre o povo e executar as obras, dentro do possível, numa escala de prioridades, selecionadas democraticamente pela comunidade local. A democracia participativa parece ser um caminho inteligente de administrar a coisa pública em função do bem comum, dentro das disponibilidades financeiras e das condições humanas de cooperação.

Numa apreciação de poder local, embora genérica, há espaço para inúmeras outras entidades, associações, sindicatos e afins nas áreas rural e urbana de Frederico Westphalen. Mas, independentemente do aspecto numérico, parece faltar às existentes o aspecto *qualitativo*. De um modo geral, essas organizações tiveram sua origem *de cima para baixo* e foram concebidas, inclusive, com objetivos político-partidários.

Todavia, se essa parece ser a regra, há exceções, como testemunham, entre outras, o Centro de Arte e Cultura Italiana, o Centro Cultural 25 de Julho e a Sociedade Polonesa Karol Woytila, a Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais- APAE, a Associação dos Deficientes Físicos, a Sociedade Frederiquense de Promoção do Menor- PROMENOR, a Sociedade São Vicente de Paula e a Creche João Paulo II.

Muitos problemas poderiam ter sido solucionados e inúmeras outras necessidades supridas se existissem entidades organizadas, atuando nos mais diversos campos da atividade humana. O poder local, como força comunitária, é indispensável para solucionar problemas, reivindicar direitos e mobilizar estruturas em prol do bem comum.

---

<sup>211</sup> DALLARI, Dalmo de Abru. Op. cit. p. 46.

Entre esses direitos está a educação e, particularmente, a educação profissional para satisfazer às aspirações de tantos jovens e adultos desqualificados para o trabalho e, não raro, compelidos à marginalidade social.

### 3.2. A educação profissional

A sociedade civil como um todo e, particularmente, a de Frederico Westphalen, estando organizada dentro da concepção de poder local, e, portanto, aglutinadora de forças de atuação, não pode negligenciar a importância da educação profissional na aurora do novo milênio. Se no decorrer dos séculos XIX e XX a tecnologia passou a dominar, progressivamente as fontes de produção, o futuro não poderá prescindir da educação profissional, como instrumentalização de trabalho e fonte de renda.

Não se trata, pois, de uma educação voltada meramente para obtenção de conhecimentos teóricos, mas direcionada para uma aprendizagem que una teoria e prática, preferencialmente “*in loco*”, agregando as estruturas existentes. Nesse sentido, encontra eco a idéia de que “(...) a escola tem de passar a ser um pouco menos ‘*lecionadora*’, e bastante mais mobilizadora e organizadora de um processo cujo movimento deve envolver os pais e a comunidade, integrando os diversos espaços educacionais que existem na sociedade, e sobretudo ajudando a criar este ambiente científico-cultural que leva à ampliação do leque de opções e reforço das atitudes criativas do cidadão.”<sup>212</sup>

Não se concebe um país que, tendo bolsões de subdesenvolvimento e miséria esteja descomprometido com a educação profissional, aliás, nunca respaldada ao longo dos tempos. Se esta constatação é válida em nível nacional, guardadas as devidas proporções, é válida,

---

<sup>212</sup> DOWBOR, Ladislau. Op. cit., p. 273-274.

também, para Frederico Westphalen, sem ignorar o quanto a administração pública municipal esteja realizando em prol da educação básica, no cumprimento dos preceitos legais.

A educação profissional não tem por escopo transformar o cidadão em máquina produtiva, excluindo-o do processo de cidadania. Muito pelo contrário, a educação profissional deve contemplar a *‘formação do sujeito histórico competente, com qualidade formal e política. Essa é a condição essencial para a superação da pobreza política, para dupla intervenção concatenada: de um lado, formação da competência política para pensar e efetivar uma sociedade mais equalizada; de outro, formação da competência econômica para civilizar o mercado.’*<sup>213</sup>

Para esse processo de educação profissional, há dispositivos constitucionais e infraconstitucionais que permitem sua adequação numa perspectiva de descentralização e participação da iniciativa privada.

### 3.2.1. Na ordem constitucional

A educação profissional está inserida, com especial ênfase, na Carta Magna de 5 de outubro de 1988. De fato, seu artigo 205, estabelece que *“a educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.”*

Não se trata de uma mera opção, pois, há uma ordem imposta ao Estado, à família e à sociedade ao usar a expressão *“será promovida e incentivada.”* Além disso, a educação profissional está prevista nesse dispositivo quando se reporta à *“sua qualificação para o trabalho.”* Há um aspecto relevante no preceito constitucional, pois normalmente se atribui a

---

<sup>213</sup> DEMO, Pedro. *Cidadania tutelada e cidadania assistida*. Campinas: Associados, 1995, p. 152.

responsabilidade da educação ao Estado e supletivamente à família. A ordem constitucional, porém, atribui este dever tanto ao Estado como à família ao usar a conjunção “e” que é aditiva. Logo, a responsabilidade é solidária.

Mas não somente o Estado e a família são responsáveis diretos pela educação profissional. A Carta Magna atribui corresponsabilidade à sociedade e o texto é explícito: “*com a colaboração da sociedade.*” Assim, a sociedade é chamada a promover e incentivar a educação profissional e esse é um aspecto de extraordinária importância, particularmente quando o Estado se tornou incapaz de assumir sozinho essa função social.

Deveras, a educação, embora seja de ordem pública, não é estatal e a iniciativa privada deve compartilhar democraticamente desse processo que é impostergável. Essa comunhão indivisa Estado/sociedade é que qualifica a educação, partindo do pressuposto que a escola está inserida num contexto democrático, beneficiando a todos e não apenas às elites, como bem pondera Pedro Demo: “*Assim, uma escola estatal fora do controle democrático tende a ser oferta pobre para o pobre, ou lugar de corporativismos particulares, ou ainda, se for boa, de acesso exclusivo à elite.*” <sup>214</sup>

A Constituição Federal enfatiza:

*Art. 214 - A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração plurianual, visando à articulação e ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e à integração das ações do Poder Público que conduzam à:*

I.....

II.....

III.....

IV – *formação para o trabalho.*

<sup>214</sup> DEMO, Pedro. Participação comunitária e constituição: avanços e ambiguidades. *Cadernos de Pesquisas*. São Paulo, nº 71, p. 75, nov. 1989.

Esse dispositivo constitucional está complementado pela Lei 9.394/96 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

A Constituição do Estado do Rio Grande do Sul reporta-se, também, à educação profissional, a saber:

*Art. 196. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, baseada na justiça social, na democracia e no respeito aos direitos humanos, ao meio ambiente e aos valores culturais, visa ao desenvolvimento do educando como pessoa e à sua qualificação para o trabalho e o exercício da cidadania.*<sup>215</sup>

Em sua essência, esse artigo ratifica os princípios contidos na Carta Magna ao atribuir ao Estado e à família a responsabilidade pela educação profissional, nos três objetivos: “*desenvolvimento do educando como pessoa e à sua qualificação para o trabalho e o exercício da cidadania.*”

Embora a Constituição do Estado do Rio Grande do Sul não expresse “*a colaboração da sociedade*” na corresponsabilidade da educação, resta a primazia da Carta Magna. O importante, nesse contexto, é que a educação profissional está prevista na Constituição do Estado Gaúcho, quando expressa: “*sua qualificação para o trabalho.*” Aliás, não poderia ser diferente, particularmente quando esse Estado da Federação se prepara para dar especial ênfase ao setor secundário da produção, ativando e reativando seu parque industrial, dentro das expectativas do MERCOSUL e da própria globalização da economia.

A mesma Constituição do Estado do Rio Grande do Sul assegura:

*Art. 199 - É dever do Estado:*

- I.....
- II.....
- III.....

<sup>215</sup> RIO GRANDE DO SUL. Constituição. 1989. *Constituição do Estado do Rio Grande do Sul* : promulgada em 3 de outubro de 1989. Porto Alegre: Corag, 1993. 121 p.

IV.....

V – *manter cursos profissionalizantes, abertos à comunidade em geral.*

Esse dispositivo atribui ao Estado Gaúcho o dever de manter cursos profissionalizantes, abertos à comunidade em geral. Evidentemente, não se trata de um monopólio estatal, o que está vedado pelo artigo 209 da Constituição Federal e foge do espírito do ordenamento jurídico e da própria consciência nacional. A Constituição Gaúcha menciona apenas que o Estado tem o dever e isso não significa que a sociedade esteja excluída e que não possa participar dessa responsabilidade.

Finalmente, a Lei Orgânica do Município de Frederico Westphalen não foge dos princípios constitucionais:

*Art. 179 - A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.*<sup>216</sup>

A educação profissional encontra, pois, embasamento nas Constituições da União, do Estado do Rio Grande do Sul e na Lei Orgânica do Município de Frederico Westphalen, RS. Esse enfoque constitucional da educação profissional, incluindo Estado, família e sociedade, é importante, na medida em que *“do socialismo real, é recomendável aprender que o ‘estatal’ exclusivo está longe de garantir o acesso irrestrito, porque desarma a sociedade civil. Estado à revelia, por cima ou longe da cidadania popular organizada não consegue ser ‘serviço’ público.*”<sup>217</sup>

<sup>216</sup> FREDERICO WESTPHALEN, RS. *Lei Orgânica do Município de Frederico Westphalen*: promulgada em 23 de março de 1990. Frederico Westphalen: Marin, 1990. 67 p.

<sup>217</sup> DEMO, Pedro. Op. cit., p. 76.

### 3.2.2. Na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

A educação profissional, prevista na Constituição Federal, está também disciplinada pela lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996, denominada Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, quando diz:

*Art. 2º - A educação, dever da família e do Estado, inspirada nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana, tem por finalidade o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.*

Ao comentar esse dispositivo legal, no que se refere à qualificação para o trabalho, Moaci Alves Carneiro enfatiza que *“a relação educação-trabalho deve ser entendida como a necessidade de fazer do trabalho socialmente produtivo um elemento gerador de dinâmica escolar.”*<sup>218</sup>

Esse enfoque doutrinário, enfatizando a importância da correlação educação-trabalho, mereceria uma análise pormenorizada. De fato, enquanto direcionada ao bem-estar social, a educação deve gerar uma dinâmica no trabalho produtivo, ou seja, a educação dinamizando o trabalho e este, a educação, numa perspectiva social.

O mesmo autor, reportando-se ao binômio educação-trabalho, apresenta uma nova visão didática do ensino-aprendizagem na educação profissional:

*“O texto legal pretende possibilitar, ao estudante, os meios de aprendizagem que o conduzam a apreender, do contexto cotidiano e do trabalho, o método científico e o teor humanista de que necessita para se realizar como cidadão pleno na sociedade em que vive. A qualificação para o trabalho não quer significar uma divisão da vida em dois tempos: um tempo próprio para estudar e outro, um tempo sucedâneo, para trabalhar. Considerando que não existem valores pedagógicos descontextualizados da prática social e da vida real, entende-se que a educação no e para o trabalho é inerente à educação política. Não se pode pensar em formação humana do aluno se,*

<sup>218</sup> CARNEIRO, Moaci Alves. *LDB fácil leitura crítico-compreensiva: artigo a artigo*. Petrópolis: Vozes, 1998 p. 31.

*pela ação do trabalho, o cidadão não contribuir para humanizar as estruturas sociais, econômicas e políticas.”*<sup>219</sup>

Nesse contexto da educação profissional, não se pode, de fato, separar em dois momentos distintos o *estudo do trabalho*. As duas atividades devem caminhar “*pari passu*”, sem excluir-se, pois a educação profissional é um todo, é um mesclar-se entre teoria e prática, prática e teoria. É nesse caminhar que o educando se profissionaliza rápida e eficientemente, com redução de tempo, de custos e ampliando a eficiência da aprendizagem, bem como a antecipação de renda. Assim, parece ser aplicável a associação dessas duas realidades “educação-trabalho”, convergindo-as para o trabalho produtivo e, ao mesmo tempo, tornando-as instrumentos eficazes no âmbito social.

A Lei 9.394/96 consagra o Capítulo III à educação profissional. Esse aspecto é de relevante importância na medida em que o Estado dá ênfase à mão-de-obra qualificada e, conseqüentemente, à educação profissional.

A nova LDB diz:

*Art. 39 - A educação profissional, integrada às diferentes formas de educação, ao trabalho, à ciência e à tecnologia, conduz ao permanente desenvolvimento de aptidões para a vida produtiva.*

Analisando este dispositivo, Moaci Alves Carneiro enfatiza cinco fatores preponderantes nesta política educacional:

- a) As diretrizes normativas da educação profissional no Brasil estiveram quase sempre divorciadas das políticas de desenvolvimento econômico e tecnológico do País, das políticas sociais voltadas para o trabalho produtivo e para a geração de renda e de estratégias fecundadoras de parcerias e de integração;*
- b) A legislação pautada na 5.692/71 e nos institutos normativos decorrentes, ao contribuir para a falta de foco na educação do cidadão produtivo, concorria para a*

---

<sup>219</sup> CARNEIRO, Moaci Alves. Op. cit., p. 32.

*desarticulação entre os vários sistemas de ensino de educação profissional, gerando um subaproveitamento dos recursos existentes;*

*c) A educação profissional no Brasil possui historicamente um estrutura inflexível e, em decorrência, tem dificuldades de atender com agilidade a crescente demanda por níveis mais elevados de qualificação;*

*d) O atual modelo de oferta de vagas na educação profissional contribui para aprofundar as desigualdades sociais à medida que se mostra impermeável à diversidade sócio-econômica e cultural do País;*

*e) O Brasil oferece cerca de sete milhões de matrículas em cursos de educação profissional, quando suas necessidades efetivas são duas vezes este número(...).”<sup>220</sup>*

A LBD traz outras inovações de incontestável alcance social. Trata-se da possibilidade do trabalho ser avaliado curricularmente:

*Art. 41 - O conhecimento adquirido na educação profissional, inclusive no trabalho, poderá ser objeto de avaliação, reconhecimento e certificação para prosseguimento ou conclusão de estudos.*

*Parágrafo Único. Os diplomas de cursos de educação profissional de nível médio, quando registrados, terão validade nacional.*

Com o advento do Decreto 2.208, de 17 de abril de 1997, a “*educação profissional de nível médio*” foi substituída pela de “*educação profissional de nível técnico*”, com o registro dos diplomas para gozarem de validade em todo território nacional, sem restrições ao exercício da profissão: “*A necessidade de registrar os diplomas de cursos de nível técnico, para que gozem de validade nacional, decorre de dupla preocupação: primeiro, para submeter a qualidade da aprendizagem sobre uma base curricular com reconhecido padrão de qualidade; depois, para possibilitar o trânsito profissional onde quer que o diplomado esteja, evitando-se, desta forma, qualquer tipo de restrição ao exercício da profissão.*”<sup>221</sup>

<sup>220</sup> CARNEIRO, Moaci Alves. Op. cit., p.106.

<sup>221</sup> Ibidem. p. 109.

O último dispositivo do Capítulo III da LDB trata da possibilidade das escolas técnicas e profissionais oferecerem cursos especiais à comunidade:

*Art. 42 - As escolas técnicas e profissionais, além dos seus cursos regulares, oferecerão cursos especiais, abertos à comunidade, condicionada a matrícula, à capacidade de aproveitamento e não necessariamente ao nível de escolaridade.*

A oferta dessas escolas técnicas e profissionais oportunizará condições para que jovens e adultos obtenham melhor desempenho na atividade profissional. Não raro, cidadãos que possuem ensino fundamental e até ensino médio completos, desejariam frequentar cursos de qualificação profissional, objetivando seu ingresso no mercado de trabalho ou aprimorando a qualidade de sua mão-de-obra.

Por outro lado, jovens e adultos sem ou de reduzida escolaridade procuram uma oportunidade para obter ou aperfeiçoar a qualificação de sua mão-de-obra. Esses cursos serão um caminho de acesso ao mercado de trabalho e a melhores rendas. E é disto que o Brasil, pobre e desprovido de recursos, necessita com urgência. Acelerar esse processo educacional, é promover a cidadania e assegurar um melhor bem-estar do cidadão.

Para tanto, torna-se necessária uma nova conscientização. O Brasil está repleto de leis, de boas intenções e de discursos que empolgam e ludibriam os cidadãos, principalmente às vésperas das eleições. Mas a sociedade civil, particularmente a de Frederico Westphalen, deve organizar-se para assegurar a educação profissional e seu fácil acesso.

### **3.2.3. Na legislação municipal**

A Lei Orgânica do Município de Frederico Westphalen contém os princípios gerais da educação em consonância com a Constituição Federal e a Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, assim dispendo:

Art. 179 - *A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.*

Esse dispositivo da Lei Orgânica Municipal é uma cópia “*ipsis litteris*” do artigo 205 da Carta Magna e, na sua essência, do artigo 196 da Constituição do Estado Gaúcho. Numa análise comparativa, observa-se que, tanto o Estado como a família, são sempre responsáveis pela educação. Embora a palavra *Estado* venha colocada graficamente em primeiro lugar, não se pode deduzir que a *família* esteja num segundo plano. A conjunção “e”, como já foi salientado alhures, é gramaticalmente aditiva. Logo, trata-se de uma única e igual responsabilidade.

A Lei Orgânica reporta-se ao Município, no que tange aos princípios gerais da educação, como Estado, sem fazer qualquer distinção. Na verdade, a União, os Estados-Membros, o Distrito Federal e os Municípios constituem o Estado brasileiro. Mas, logo a seguir, delimita e especifica as atribuições da educação municipal:

*Art. 182 – É dever do Município, concorrentemente com o Estado:*

- I- garantir o ensino fundamental, público e obrigatório;*
- II- promover meios para que, optativamente, seja oferecido horário integral aos alunos de ensino médio;*
- III- proporcionar atendimento educacional aos superdotados;*
- IV- incentivar a publicação de obras e pesquisas no campo da educação;*
- V- recensear os educandos para o ensino fundamental, fazendo-lhes a chamada anualmente.*

Infelizmente, nem o Estado e nem a família assumiram plenamente o dever constitucional relativo à educação e, muito menos, à educação profissional. O Estado – compreendendo-se, aqui, a União, Estados-Membros, o Distrito Federal e Municípios - alega sempre falta de recursos financeiros e a família não tem plena consciência dessa norma constitucional.

Quanto ao montante de recursos a serem aplicados na educação, reza a Carta Magna:

*Art. 212 - A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e dos Estados, o Distrito Federal e aos Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.*

Em cumprimento à norma constitucional, o município de Frederico Westphalen tem aplicado 28,7% de sua receita em 1998 e, embora não findo o exercício, 27,2% em 1999,<sup>222</sup> cumprindo, inclusive, o dispositivo da Lei Orgânica que estabelece:

*Art. 185 - O Município aplicará, anualmente, nunca menos de vinte e cinco por cento da receita resultante de impostos e das transferências recebidas do Estado e da União na manutenção e no desenvolvimento do ensino.*

Importa, também, salientar que o artigo 182 da Lei Orgânica do Município está em consonância com as diretrizes do artigo 211, § 2º, da Carta Magna:

*Art. 211 - A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.*

*§ 2º. Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e pre-escolar.*

Se o Estado – entenda-se a União, o Estado do Rio Grande do Sul e o município de Frederico Westphalen - se mantém extremamente omissos na aplicabilidade das diretrizes relativas à educação profissional, não menos verdade é a família, particularmente a de baixa renda, que deveria exercer um papel fundamental via “*pressão*”, mas, infelizmente, está também omissa.

Com a crise econômica, resultante do processo de globalização e da exploração do capital especulativo, gerando um alto índice de desemprego e, conseqüentemente, a drástica redução da renda familiar, a educação é altamente prejudicada. Em decorrência desse

---

<sup>222</sup> Dados fornecidos ao autor pela Secretaria da Fazenda Municipal de Frederico Westphalen, RS. 10 dez. 1999.

empobrecimento, um razoável contingente de crianças do município de Frederico Westphalen já não pode mais completar o ensino fundamental, jovens não podem concluir o curso médio e tão somente uma minoria chega aos cursos universitários. Nesse contexto, tornam-se necessárias outras alternativas, entre as quais, a *educação profissional*.

A família de baixa renda, como não pode dar aos filhos condições de uma cultura universitária, necessita do amparo da educação profissional, tanto em *nível básico*, como em *nível técnico*, como prevêem a LDB e o Decreto nº 2.208/97.

Se o Estado e a família pecam pela omissão no processo da educação e, particularmente, da educação profissional, surge a necessidade de concientizar a sociedade para o exercício de sua cidadania, respaldada na Constituição Federal:

*Art. 1º. A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:*

*I.....*

*II – a cidadania.*

A Lei Orgânica do Município de Frederico Westphalen não excluiu a *sociedade* do processo da educação, pois o artigo 179 reporta-se “*com a colaboração da sociedade*”. Assim, associando-se o termo “*prioritariamente*” do artigo 211, § 2º, da Constituição Federal com o termo “*concorrentemente*” do artigo 182 da Lei Orgânica do Município, no contexto de Estado, chega-se a uma conclusão que é perfeitamente possível a educação profissional em *nível básico* (art. 3º, I, Dec. 2.208/97) e, através de parceria, da educação profissional em *nível técnico* (art. 3º, II, Dec. 2. 208/97), na esfera do poder público municipal, que tanto interessam à comunidade local.

A sociedade de Frederico Westphalen não assumiu integralmente seu espaço no processo da educação, particularmente da educação profissional, como lhe atribuem a Carta Magna, a Constituição do Estado Gaúcho e a Lei Orgânica do Município.

A sociedade municipal é chamada, pois, a promover e a incentivar a educação, visando três objetivos: pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. Mas dentro do tema proposto, importa uma reflexão sobre o último dos objetivos contemplados no artigo 179 da Lei Orgânica Municipal: “*qualificação para o trabalho.*”

A Lei Orgânica reporta-se à educação profissional, dando-lhe especial ênfase. Entretanto, em razão de seu artigo 182, inciso I, “*garantir o ensino fundamental, público e obrigatório,*” parece que esse dispositivo implicou em *exclusão* de um dos objetivos fundamentais que é o da “*qualificação para o trabalho.*”

Há na Lei Orgânica, salvo melhor juízo, um profundo equívoco. Enquanto o artigo 179 contempla a educação profissional e o artigo 182, inciso I, não o exclui, usando o termo “*concorrentemente*”, o artigo 191 dá ênfase a outras áreas da educação e não à qualificação de mão-de-obra:

*Art. 191 - O município estimulará e desenvolverá programas sobre cooperativismo, sindicalismo, saúde, meio ambiente e educação para o trânsito.*

O município poderia contemplar a educação profissional em *nível básico* e até, através de parcerias, *em nível técnico*, suprimindo uma lacuna de fundamental importância para os trabalhadores locais, jovens e adultos, que necessitam de conhecimentos ou de reciclagem na qualificação de sua mão-de-obra.

Embora seja elogiável a atuação do município de Frederico Westphalen quanto à educação fundamental, lamentavelmente não possui nenhuma escola voltada à educação profissional e não mantém, nesse sentido, qualquer convênio com a União, com o Estado do

Rio Grande do Sul e com a iniciativa privada. Essa alienação no processo da educação profissional significa, na prática, um descumprimento da Lei Orgânica Municipal e, talvez, seja essa a grande lacuna pelos tropeços no desenvolvimento e no bem-estar social de uma significativa parcela da população, particularmente de baixa escolaridade e de baixa renda.

Se não existir uma educação profissional em *nível básico* e em *nível técnico*, segundo as diretrizes constitucionais, da LDB e do Decreto nº. 2.208/97, muitos jovens e adultos desse município serão marginalizados do processo produtivo e do bem-estar socio-econômico. Os jovens, então, terão duas alternativas: emigrar para outras regiões do país, com perspectiva de não mais retornarem à terra de origem, ou viverem à margem da dignidade sócio-econômico-cultural.

Diante dessa realidade, torna-se imperioso que o poder público municipal redifina a política da educação profissional em *nível básico* e em *nível técnico*, incluindo parcerias com a iniciativa privada. Mas essa política educacional será facilmente alcançada se houver a conscientização e mobilização da sociedade local.

### **3.3. A importância da educação profissional**

Não se olvida da importância da educação profissional, mesmo porque os dispositivos constitucionais e infraconstitucionais, já abordados, induzem a essa conclusão.

Deveras, a educação profissional está relacionada diretamente à produção de bens e de serviços num mercado de trabalho cada vez mais competitivo. Já com o advento da revolução industrial, cuja origem remonta ao século XVIII, desenvolveu-se, paulatinamente, uma crescente procura de bens e serviços, pautada pelo aumento demográfico e pelo desejo de bem-estar.

Essa revolução tecnológica, que não findou, passou a necessitar de um permanente aprimoramento de mão-de-obra, quer na fonte de produção, quer perante o mercado consumidor, para satisfazer os aspectos *qualitativo* e *quantitativo*. No qualitativo, porque todos almejam produtos de qualidade e no quantitativo, porque o aumento de renda e o crescimento demográfico são fatores que incrementam a procura de bens. É nisso que repousa um dos segredos da economia: a procura faz a oferta.

A revolução tecnológica alterou substancialmente o “*modus vivendi*” da população das metrópoles e das pequenas cidades, dos centros urbanos e de suas periferias, dos latifúndios e dos minifúndios. Na área urbana, embora os abundantes dissabores, a população encontrou novas perspectivas de vida, de conforto, de bem-estar social e, particularmente, educacional, de saúde pública e de realização profissional. Na área rural, com as devidas restrições, em regiões localizadas, a vida passou a ser regada por um razoável bem-estar, através de mecanismos tecnológicos de produção.

A civilização atual está inserida nesse contexto de *consumo-produção*. A procura diversificada e agressiva de bens e serviços de qualidade, torna a oferta competitiva e isto exige aprimoramento tecnológico dos meios produtivos para satisfazer, em qualidade e preço, o consumidor. De fato, o consumidor tornou-se extremamente exigente, perseguindo, sem cessar, a qualidade e o preço dos bens e dos serviços. A tudo isto, soma-se a crescente intervenção do Estado, que fiscaliza os bens, desde a origem até a oferta.

Neste sentido, relevante é a Lei 8.078,<sup>223</sup> de 11 de setembro de 1990, denominada de Código de Proteção e Defesa do Consumidor. Essa lei provocou uma verdadeira revolução na consciência do consumidor, assim definido:

---

<sup>223</sup> BRASIL. Lei n. 8.078, de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor, e dá outras providências. *Lex*: Coletânea de Legislação e Jurisprudência, São Paulo, n. 54, p. 1032-1057, jul./set. 1990. Legislação Federal e Marginália.

*Art. 2º. Consumidor é toda pessoa física ou jurídica que adquire ou utiliza produto ou serviço como destinatário final.*

Embora o conceito jurídico de consumidor tenha merecido de Antônio Hermen V. Benjamin uma exaustiva análise, interessa ressaltar que:

*“A tutela do consumidor, assim identificado, é um fenômeno do nosso século. A doutrina não acorda sobre uma definição uniforme de consumidor, sobre os modos de tutelá-lo, sobre sua natureza jurídica, sobre sua localização, no Direito Privado ou Público, ou sobre a existência de um Direito do Consumidor. Tais incertezas são, em parte, decorrentes da enorme distância antes existente entre a Ciência do Direito e a Ciência Econômica. Para os economistas, consumo e consumidor são conceitos essenciais, especialmente em microeconomia. Mas o Direito só lentamente absorve os conhecimentos econômicos.”*<sup>224</sup>

Toda essa revolução tecnológica determina duas necessidades básicas: aprimoramento profissional e aumento quantitativo de mão-de-obra. O mercado consumidor, como já foi salientado, desencadeou o mercado produtivo e, na medida em que aumentou a procura, aumentou a oferta de bens. Trata-se da lei da oferta e da procura.

Diante desse quadro, a educação profissional assume uma importância primordial, razão pela qual a Carta Magna atribui esse dever ao Estado e à família, com a colaboração da sociedade.

O Estado disciplinou esse princípio constitucional através da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e, mais recentemente, através do Decreto nº 2.208/97.<sup>225</sup> Entretanto, esses objetivos não estão sendo alcançados por uma série de fatores, entre os quais, a falta de recursos financeiros e a insuficiência de Corpo Docente qualificado. O Estado parece ser

<sup>224</sup> BENJAMIN, Antônio Hermen V. O conceito jurídico de consumidor. *Revista dos Tribunais*. São Paulo: RT, nº 628, p. 70, fev. 1988.

<sup>225</sup> BRASIL. Decreto n. 2.208, de 17 de abril de 1997. Regulamenta o § 2º do artigo 36 e os artigos 39 a 42 da Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Lex: Coletânea de legislação e Jurisprudência*, São Paulo, n. 61, p. 1150-1152, mar./abr. 1997. Legislação Federal e Marginália.

impotente para resolver o problema da educação profissional. E quando se fala em Estado, entenda-se a União, os Estados-Membros, o Distrito Federal e os Municípios.

A família, embora detenha um dever constitucional, parece não ter consciência dessa responsabilidade e, portanto, de somar esforços nessa luta pela educação profissional. Paira, no seio da família brasileira, uma atitude de eterna expectativa, acreditando ser o Estado o único responsável pela educação profissional.

A sociedade civil, por sua vez, não está consciente e nem está motivada. Não se pode ocultar certos avanços, mas não se pode deixar de registrar a timidez nessa linha de participação na política educacional. Assim, urge que esses princípios norteadores e disciplinadores da educação profissional se concretizem e se tornem realidade através de uma ampla parceria do poder público e da iniciativa privada, da família e da sociedade.

Nesse país, considerando-se a falta de recursos financeiros destinados à educação e a baixa renda *per capita*, não se pode esperar, para uma significativa parcela da população, um curso superior para o mercado de trabalho. A solução é a educação profissional de *nível básico* e de *nível técnico*, reduzindo tempo e custos para a formação, como bem contemplam a LDB e o Decreto nº 2. 208/97.

No município de Frederico Westphalen, dada a participação do Governo Federal, do Governo Estadual e da iniciativa privada, há três escolas direcionadas à educação profissional. Trata-se da educação profissional desenvolvida no Colégio Agrícola, com o curso de “técnico em agropecuária” e, recentemente, da educação profissional de nível técnico em processamento de dados e em agroindústria. A Escola Estadual de 2º Grau José Cañellas, ao longo de décadas, profissionalizou, com eficiência, técnicos em contabilidade e, posteriormente, em Auxiliar de contabilidade. Finalmente, a Escola Nossa Senhora Auxiliadora pela formação de professores “*normalistas*”, que se dedicam à educação numa centena de municípios dessa região e até em outros Estados da Federação.

Essas escolas não satisfazem, entretanto, as necessidades locais de uma educação, particularmente em *nível básico* e, nem mesmo, em *nível técnico*, dentro do espírito que norteia o Decreto nº 2.208, de 17 de abril de 1997. Assim, não se pode afirmar que o município de Frederico Westphalen desenvolva uma adequada política de educação profissional.

### 3.3.1. No preparo para o exercício da cidadania

A educação profissional, embora tenha por escopo a qualificação profissional, contempla também a formação do educando como cidadão. Nesse sentido, a norma constitucional assegura que a educação deve visar ao “*preparo para o exercício da cidadania*.” Esse princípio, como fonte originária, está, também, inserido na Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, na Lei Orgânica do Município de Frederico Westphalen, RS, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e no Decreto nº 2.208/97.

Mas o que se entende por cidadania?

Para sua melhor compreensão, faz-se oportuno não confundir cidadania com nacionalidade, pois, como salienta Vera Regina Pereira de Andrade, há uma nítida distinção nesses conceitos: “*No entanto, nacionalidade e cidadania não são a mesma coisa, não apenas em seu significado jurídico - o qual centraliza a preocupação definitiva na doutrina jurídica- mas fundamentalmente diferem desde uma perspectiva histórica.*”<sup>226</sup>

Para elucidar essa distinção, a mesma autora serve-se do pensamento de Raúl Guilherme Ruben:

“(…) *nacionalidade e cidadania não são a mesma coisa. A diferença entre estes conceitos é sutil, mas importante. Ela se acha, fundamentalmente, no caráter liberal da*

---

<sup>226</sup> ANDRADE, Vera Regina Pereira de. *Cidadania: do direito aos direitos humanos*. São Paulo: Acadêmica, 1993, p. 47.

*segunda, que dá ênfase ao respeito à individualidade de cada sujeito, e no caráter estritamente social da construção da nacionalidade. Na segunda, é o indivíduo dentro da sociedade o que está em jogo. Na nacionalidade, é a sociedade como um todo que se coloca em pauta. É claro que o indivíduo sem sociedade é uma utopia, porém a cidadania estabelece diferentes tipos de indivíduos, explícita ou implicitamente. Consequentemente, o pleito se estabelece entre cada indivíduo e a sociedade como um todo (...). Este processo coloca, frente a frente, indivíduo e Estado. Em contrapartida, os pactos que constroem a nacionalidade dizem respeito à totalidade da sociedade.”*<sup>227</sup>

Por sua vez, Moaci Alves Carneiro, ao comentar o artigo 2º da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, reporta-se ao conceito de cidadania, dizendo: *“O conceito de cidadania centra-se na condição básica de ser cidadão, isto é, titular de direitos e de deveres a partir de uma condição universal - porque assegurada na Carta dos Direitos da Organização das Nações Unidas - e de uma condição particular - porque vazada em cláusula pétrea da Constituição Federal: todos são iguais perante a lei .”*<sup>228</sup>

Segundo esse autor, a cidadania repousa em duas condições: uma condição universal e outra particular. A primeira estaria consagrada na Carta da Organização das Nações Unidas - ONU- e a segunda, no artigo 5º da Constituição Federal: *“ Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes (...).”*

Liszt Vieira assegura que *“o conceito de cidadania, enquanto direito a ter direitos, tem se prestado a diversas interpretações”*<sup>229</sup> e, para tanto, traz a concepção de T.H. Marshal para quem:

---

<sup>227</sup> RUBEN, Guilherme Raúl. O que é nacionalidade. São Paulo: Brasiliense, 1984. In: ANDRADE, Vera Regina Pereira de. Op. Cit., p. 49.

<sup>228</sup> CARNEIRO, Moaci Alves. Op. cit., p. 31.

<sup>229</sup> VIEIRA, Liszt. Op. cit., p. 22.

*“A cidadania seria composta dos direitos civis e políticos – direitos de primeira geração -, e dos direitos sociais – direitos de segunda geração.(...)Na segunda metade do nosso século, surgiram os chamados “ direitos de terceira geração ”.(...) Já se fala hoje de “ direitos de quarta geração ” relativos à bioética, para impedir a destruição da vida e regular a criação de novas formas de vida em laboratório pela engenharia genética.”* <sup>230</sup>

Ao discorrer sobre os movimentos sociais e a emergência de uma nova cidadania, Evelina Dagnino, após ressaltar que *“na organização desses movimentos sociais, a luta por direitos – tanto o direito à igualdade como o direito à diferença – constituiu a base fundamental para a emergência de uma nova noção de cidadania”*, conceitua cidadania dentro de um contexto político, a saber:

*“Registrados esses três elementos inter-relacionados que pavimentam o terreno da noção de cidadania – sua vinculação à experiência dos movimentos sociais, à construção democrática e seu aprofundamento, e o nexos constitutivo entre cultura e política (...), enquanto estratégia política, (...) Significa dizer que não há uma essência única imanente ao conceito de cidadania, que o seu conteúdo e seu significado não são universais, não estão definidos e delimitados previamente, mas respondem à dinâmica dos conflitos reais, tais como vividos pela sociedade num determinado momento histórico. Esse conteúdo e significado, portanto, serão sempre definidos pela luta política.”* <sup>231</sup>

Outra questão referente à cidadania, seria questionar sobre sua prática social. Neste sentido, Roberto da Matta indaga e responde: *“Será que essa idéia de cidadania como um papel social relacionado á igualdade de todos os homens em todos os lugares (.a noção do homem como um cidadão do mundo) é verdadeira do ponto de vista da prática social?.”* <sup>232</sup>

Depois de observar diversos fatos, responde negativamente:

*“Observe-se, primeiramente, o que ocorre num aeroporto internacional dos Estados Unidos. Você é o estrangeiro e chega a Nova York e entra na fila para as formalidades de chegada. O que se nota? Claramente o uso do conceito de cidadania*

<sup>230</sup> VIEIRA, Liszt. Op. cit., p. 22-23.

<sup>231</sup> DAGNINO, Evelina ( Org.). Op. cit. p. 104-107.

<sup>232</sup> MATTA, Roberto da. *A casa & a rua: espaço, cidadania, mulher e morte no Brasil*. 5. ed. Rio de Janeiro: Rocco, 1997, p. 70.

*local com um elemento de distinção e não mais como alavanca para liquidar privilégios. Aqui, os norte-americanos têm um espaço privilegiado, uma área especial nitidamente hierarquizada; ao passo que todos os outros seguem um caminho comum.*”<sup>233</sup>

A noção de cidadania sofre no Brasil inúmeras restrições, uma vez que sua conotação é muito heterogênea e desigual e “isto permitiria explicar os desvios e as variações da noção de cidadania. Pois se o indivíduo ( ou cidadão ) não tem nenhuma ligação com pessoa ou instituição de prestígio na sociedade, ele é tratado como um inferior. Dele, conforme diz o velho ditado brasileiro, quem toma conta são as leis.”<sup>234</sup>

Feita a distinção entre cidadania e nacionalidade, importa analisar a importância da educação profissional no preparo para o exercício da cidadania. A educação profissional prepara a pessoa para a mão-de-obra qualificada e, conseqüentemente, para o mercado de trabalho. Esse, como fator de produção, está proporcionando a oferta de bens e serviços, indispensáveis à sobrevivência e ao bem-estar individual e coletivo.

Pelo trabalho obtém-se a renda, necessária para a aquisição das necessidades essenciais e secundárias da vida. O homem, detentor de cidadania “direitos e deveres”, tem obrigação de trabalhar. Não se trata de uma opção, mas de um *dever*. Max Weber entende que “o trabalho deve, ao contrário, ser executado como um fim absoluto por si mesmo – como uma ‘vocação’.”<sup>235</sup>

Embora sem desejar imprimir uma conotação científica, parece oportuno trazer à tona o ensinamento bíblico: “Com o suor de teu rosto comerás teu pão até que retornes ao solo, pois

<sup>233</sup> MATTA, Roberto da. Op. cit., p. 70-71.

<sup>234</sup> Ibidem, p. 78.

<sup>235</sup> WEBER, Max. *A ética protestante e o espírito do capitalismo*. 14. ed. Trad. de M. Irene de Q. F. Szmrecsányi e Tomás J. M. K. Szmrecsányi. São Paulo: Pioneira, 1999, p. 39.

*dele foste tirado.*”<sup>236</sup> E o apóstolo São Paulo, escrevendo aos tessalonicenses, tem proferido estas duras palavras: “(...) *quem não quer trabalhar também não há de comer.*”<sup>237</sup>

O papa João Paulo II publicou, em 14 de setembro de 1981, a Carta Encíclica sobre o Trabalho Humano, dizendo: “(...) *embora seja verdade que o homem está destinado e é chamado ao trabalho, contudo, antes de mais nada, o trabalho é ‘para o homem’ e não o homem ‘para o trabalho’.*”<sup>238</sup>

O trabalho é um direito e o artigo 5º, XIII, da Carta Magna ratifica este princípio: “*É livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer.*” E em seu artigo 6º, a Constituição Federal assegura o trabalho como um direito social: “*São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho....*”

O trabalho é também um dever. Essa imposição não é apenas de ordem natural, como meio de subsistência individual. Dada a complexidade do mundo moderno, o trabalho passou a ser uma imposição, fruto de um contexto sócio-econômico-cultural. Seria inconcebível a sobrevivência do homem, da sociedade e do Estado sem o trabalho humano.

Conclui-se que a educação, como um todo, é responsável para preparar o educando para o exercício da cidadania, não se podendo excluir, nesse contexto, a educação profissional, como parte desse todo.

### **3.3.2. Na qualificação para o trabalho**

Se a educação objetiva, entre outras finalidades, o exercício da cidadania, não menos verdade, qualifica o cidadão para o trabalho. Essa necessidade decorre do avanço tecnológico

<sup>236</sup> BÍBLIA. A.T. Gênesis, 3,19. Português. *Bíblia de Jerusalém*. 9. ed. São Paulo: Paulinas, 1990. p. 36.

<sup>237</sup> BÍBLIA. N.T. Epístola aos Tessalonicenses, 2Ts. 3, 10. Português. *Bíblia de Jerusalém*. 9. ed. São Paulo: Paulinas, 1990. p. 2225.

<sup>238</sup> JOÃO PAULO II. *O Trabalho humano*. 8. ed. São Paulo: Paulinas, 1990, p. 24.

disseminado em todos os setores da produção de bens e serviços. Na verdade, a evolução é tão rápida que toda mão-de-obra, mesmo especializada, necessita de permanente atualização.

Como o trabalho é parte integrante desse dinâmico processo produtivo, não se pode, em hipótese alguma, negligenciá-lo. O desenvolvimento passa, necessariamente, pelo trabalho físico e intelectual do homem, como agente indispensável de transformação dos bens e aprimoramento de serviços. Se o trabalho é o instrumento deste processo e, conseqüentemente, do bem-estar social, e se o homem é, direta ou indiretamente, este eterno artífice, cabe-lhe aprimorar a capacidade produtiva, particularmente através da educação profissional.

A educação profissional, todavia, implica numa maior dimensão do educando, entendendo-o, não como uma simples máquina de produção, mas como um ser que deve abarcar em si próprio uma cultura mais abrangente e mais condizente com a dignidade humana; em outras palavras, que possa ser uma síntese de cultura e produção ou de *humanismo e profissionalização*, como bem se reporta Acácia Kuenzer:

*“O estágio atual de desenvolvimento do processo produtivo a partir do avanço da ciência e da tecnologia, bem como as pressões pela democratização das relações sociais já não podem compactuar com uma escola profissionalizante que seja apenas “uma incubadora de pequenos monstros aridamente instruídos para um ofício, sem idéias gerais, sem cultura geral, sem alma, senão só com um olho infalível e uma mão firme” (Manacorda, 1977, p.30). Há, pelo contrário, que buscar uma escola que relacione cultura e produção ou, para usar a linguagem convencional, que relacione humanismo e profissionalização.”*<sup>239</sup>

Diante desse contexto, deve existir, num primeiro momento, um suporte cultural advindo da educação escolar. Essa é uma condição basilar, pois seria impossível obter-se mão-de-obra qualificada, plenamente satisfatória, em pessoa analfabeta. A profissionalização

---

<sup>239</sup> KUENZER, Acácia Zeneida. *Ensino de 2º grau: o trabalho como princípio educativo*. 3. ed. São Paulo: Cortez, 1997, p. 125-126.

depende de uma certa escolaridade. Assim, quanto maior o grau de escolaridade, melhores as condições de profissionalização. Num segundo momento, a qualificação para o trabalho passa por uma educação profissional propriamente dita (ensino profissional).

O Decreto n. 2.208/97 traça os seguintes objetivos da educação profissional:

*Art. 1º - A educação profissional tem por objetivos:*

*I – promover a transição entre a escola e o mundo do trabalho, capacitando jovens e adultos com conhecimentos e habilidades gerais e específicas para o exercício de atividades produtivas;*

*II – proporcionar a formação de profissionais, aptos a exercerem atividades específicas no trabalho, com escolaridade correspondente aos níveis médio, superior e de pós-graduação;*

*III – especializar, aperfeiçoar e atualizar o trabalho em seus conhecimentos tecnológicos.*

Aspecto importante, abordado pelo Decreto nº 2.208/97, é que a educação profissional passa por diferentes níveis, a saber:

*Art. 3º - A educação profissional compreende os seguintes níveis:*

*I – básico: destinado à qualificação e reprofissionalização de trabalhadores;*

*II- técnico: destinado a proporcionar habilitação profissional a alunos matriculados ou egressos do ensino médio, devendo ser ministrado na forma estabelecida por este Decreto;*

*III- tecnológico: corresponde a cursos de nível superior na área tecnológica, destinados a egressos do ensino médio e técnico.*

Por sua vez, o Decreto elucida o que se entende por educação profissional de níveis básico, técnico e tecnológico:

*Art. 4º - A educação profissional de nível básico é modalidade de educação não-formal e duração variável, destinada a proporcionar ao cidadão trabalhador conhecimentos que lhe permitam reprofissionalizar-se, qualificar-se e atualizar-se para o exercício de funções demandadas pelo mundo do trabalho, compatíveis com a complexidade tecnológica do trabalho, o seu grau de conhecimento técnico e o nível de escolaridade do aluno, não estando sujeita à regulamentação curricular .*

*Art. 5º - A educação profissional de nível técnico terá organização curricular própria e independente do ensino médio, podendo ser oferecida de forma concomitante ou sequencial a este .*

*Art. 10 - Os cursos de nível superior, correspondentes à educação profissional de nível tecnológico, deverão ser estruturados para atender aos diversos setores da economia, abrangendo áreas especializadas, e conferirão diploma de Tecnólogo.*

Esse Decreto, em seu artigo 4º, § 1º e § 2º , viabiliza e estimula a educação profissional para todos os trabalhadores, independentemente do grau de escolaridade, como especifica:

*§ 1º - As instituições federais e as instituições públicas e privadas sem fins lucrativos, apoiadas financeiramente pelo Poder Público, que ministram educação profissional, deverão, obrigatoriamente, oferecer cursos profissionais de nível básico em sua programação, abertos a alunos das redes públicas e privadas de educação básica, assim como a trabalhadores com qualquer nível de escolaridade.*

*§ 2º - Aos que concluírem os cursos de educação profissional de nível básico será conferido certificado de qualificação profissional.*

Preparar a pessoa para o trabalho qualificado passou a ser uma necessidade e não mais uma opção. Os mercados de produção e de consumo sofrem uma profunda e contínua transformação. A procura de bens e serviços é crescente e diversificada e a oferta tenta satisfazer essas necessidades de mercado. Nesse mercado competitivo, os bens são disputados, sobretudo, pela *qualidade* e pelo *preço*. E aqui importa salientar que essas duas características são inerentes ao trabalho, ou seja, é do trabalho que nascem a qualidade do produto e, direta ou indiretamente, redução de custos.

Diante dessa realidade, a qualificação para o trabalho passou a ser uma exigência que o Estado, a família e a sociedade devem prover. Deixar essa incumbência tão somente ao Estado, é uma catástrofe. A participação da família e da sociedade é fundamental nesse processo educacional. Para tanto, torna-se imprescindível todo esforço, adaptando-se a

educação profissional às mais variadas situações, como tem feito, inclusive, a então Alemanha Ocidental, onde: “*as aulas estão abertas nos dias da semana, nos domingos e à noite.*”<sup>240</sup>

Infelizmente, o Estado brasileiro nunca foi um provedor exemplar dos interesses coletivos, particularmente no campo da educação profissional. Primou sempre por promessas, mas nunca soube cumpri-las com a intensidade necessária.

Deixar a educação profissional exclusivamente ao Estado não é, pois, de todo conveniente, particularmente quando a família e a sociedade civil podem participar. A presença do Estado nem sempre é necessária. Às vezes, apenas supletiva e, não raro, desnecessária.

No campo específico da educação profissional, a presença do Estado, embora seja necessária, não é excludente. A iniciativa privada “*sociedade*” pode e deve fazer-se presente, sabendo-se que “*(...) a educação deve fazer do indivíduo uma unidade social economicamente produtiva, e daí um cidadão valioso.*”<sup>241</sup>

Quanto à educação profissional, importa levar em consideração as faculdades inatas de cada educando, fomentando as habilidades que a própria natureza lhe concedeu ou valorizando até as eventuais deficiências que, geralmente, não impedem a prática de algum trabalho, como já exemplificava Tommaso Campanella:

*“Um costume apreciadíssimo e digno de imitação, entre eles, é o que consiste em considerar que nenhum defeito é bastante para manter os homens na ociosidade, salvo em idade decrépita, na qual ainda são úteis dando conselhos. Assim, o coxo serve de vigia, empregando os olhos sãos; o cego, com as mãos, desfia a lã e prepara plumas para encher leitos e travesseiros; quem é privado de olhos e de mãos serve a república empregando os ouvidos e a voz; finalmente, o que só possui um membro emprega-o do melhor modo possível.”*<sup>242</sup>

<sup>240</sup> MONROE, Paul. *História da educação*. 15. ed. Trad. Idel Becker. São Paulo: Nacional, 1983, p. 361.

<sup>241</sup> *Ibidem*, p. 359.

<sup>242</sup> CAMPANELLA, Tommaso. *A cidade do sol*. Trad. Aristides Lobo. Rio de Janeiro: Tecnoprint, p. 50.

Descendo da abstração, no que diz respeito à educação profissional no âmbito do município de Frederico Westphalen, embora mantenha um bom nível educacional em certas áreas do conhecimento, resta muito a desejar. A presença do Estado restringe-se às duas escolas, sendo uma de jurisdição da União e outra do Estado do Rio Grande do Sul.

Essa lamentável precariedade se prende à ausência de uma *sociedade civil organizada*, detentora de *poder local*, capaz de atuar como alavanca e força de pressão social. Enquanto outros municípios gaúchos possuem uma profícua estrutura de educação profissional em nível básico e em nível técnico, inclusive com cursos permanentes do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial - SENAI e do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial - SENAC, promovendo a capacidade produtiva do educando, tornando-o apto a gerar maior renda e bem-estar social, o município de Frederico Westphalen parece estar desprovido e desmotivado dessas e de outras salutares iniciativas.

A ausência de uma ampla e permanente educação profissional, preparando mão-de-obra qualificada para o trabalho, se constitui uma das causas do estagnado processo de desenvolvimento econômico, do empobrecimento gradativo da população economicamente ativa, do êxodo de jovens e adultos e do elevado índice de criminalidade local.

O empobrecimento da população parece evidente quando se compara a renda *per capita* entre os anos de 1995 e 1997. Em 1995, a renda *per capita* era de UR\$ 3.089 e em 1997, de UR\$ 2.572.<sup>243</sup>

Quanto à criminalidade, ocorreram em Frederico Westphalen no ano de 1997: 07 homicídios, 315 furtos, 20 roubos, 112 lesões corporais e 25 estelionatos. Em 1998, 09 homicídios, 322 furtos, 34 roubos, 145 lesões corporais e 25 estelionatos. Em 1999, ocorreram 04 homicídios, 361 furtos, 28 roubos, 133 lesões corporais e 37 estelionatos.<sup>244</sup>

---

<sup>243</sup> Dados fornecidos ao autor pelo Conselho Regional de Desenvolvimento do Médio Alto Uruguai, RS. 13 dez. 1999.

<sup>244</sup> Dados fornecidos ao autor pela Delegacia de Polícia de Frederico Westphalen, RS. 14 dez. 1999.

Diante dessa realidade, os diversos segmentos da sociedade civil, diretamente interessados, deveriam organizar-se para se constituir em eficiente *poder local* que, somando forças, pudesse incrementar a educação profissional no município de Frederico Westphalen.

### **3.3.3. Na consolidação econômico-financeira do profissional**

A educação profissional, como foi salientado, visa à formação de mão-de-obra qualificada para os diversos segmentos da produção de bens e de prestação de serviços. É através dessa qualificação que o educando - jovem ou adulto - encontra melhores perspectivas de mercado de trabalho, particularmente quando o desemprego já é uma realidade nacional e até local.

Trata-se de um fenômeno mundial, que já atinge os países desenvolvidos, amargando altos índices de desemprego e propiciando, conseqüentemente, instabilidade econômica, social e política. Se essa situação compromete os países ricos, com maior probabilidade e intensidade afetará os países em desenvolvimento e os subdesenvolvidos, pois os países pobres são gerados pelos países ricos e a miséria é fruto da riqueza e da injustiça social.

O desemprego está sendo ocasionado por inúmeros fatores, entre os quais, a concentração de renda, o emprego de alta tecnologia e, sobretudo, a ausência de vontade política de governos que permitem ao capital espoliativo absorver a renda sem se importar com o social.

No Brasil, em particular, agregam-se outros fatores, como a falta de uma política agrícola que possa gerar um enorme contingente de empregos, amparo às pequenas e médias empresas, incentivo à exportação de matérias primas manufaturadas, fomento à construção civil, melhoria salarial para incrementar o consumo interno e tantas outras iniciativas, plenamente viáveis neste país continente.

A alta tecnologia está eliminando, mesmo que parcialmente, o trabalho do homem. A ambição do lucro, embutido nesse capitalismo selvagem, parece ser, em muitas situações, irracional. Embora não se possa ignorar a necessidade e a utilidade da tecnologia, não se pode negligenciar que o capital tem, também, uma função social. Se houvesse um desemprego generalizado, ocorreria uma forte recessão, que reduziria a procura de bens e afetaria a oferta. Assim, torna-se imperioso reduzir a taxa de desemprego, como forma de proteger a estabilidade econômica, social e política do país e, com isso, o próprio bem-estar da população.

Como foi salientado, a crise econômica está afetando, direta ou indiretamente, a maioria dos países. Poucos são os países do primeiro mundo “*capitalista*” que não estejam sofrendo uma crise de ordem econômica. Os países do segundo mundo “*(ex)socialista*” passam por um caos. Os do terceiro mundo “*em desenvolvimento e subdesenvolvido*” sofrem as conseqüências pelo atraso tecnológico, pelo endividamento interno e externo, pela falta de infra-estrutura educacional, de saúde e moradia. A miséria está desumanizando grande parcela de cidadãos.

Diante dessa realidade, a qualificação profissional proporcionará maiores oportunidades de (re)emprego e de salários. Não sendo isso possível, poderá o profissional viabilizar outras atividades lucrativas. Em suma, o profissional tende a desfrutar de uma renda estável, consolidando sua situação econômico-financeira.

O trabalho pode gerar uma escala diferenciada de renda. Nesse sentido, há trabalhos altamente lucrativos por serem considerados *nobres*. Há outros *não nobres* que podem, também, gerar uma razoável renda. Há outros *comuns* que, por serem exercidos por trabalhadores sem qualquer formação técnica ou cultural, tendem a propiciar baixos salários.

Pode-se dizer que o grau de qualificação profissional é um dos fatores determinantes de renda. Não se pode, pois, menosprezar a educação profissional como garantia de renda e de

estabilidade econômico-financeira do trabalhador. Se o mercado de trabalho se apresenta, às vezes, turbulento, pior seria sem uma profissão. Nessa última hipótese, as oportunidades de trabalho seriam menores e a renda sofreria, quiçá, uma redução.

Assim, fica fácil entender que a estabilidade econômico-financeira do profissional, quer empregado, quer autônomo, está relacionada ao seu grau de profissionalismo, mesmo porque há a possibilidade de (re)emprego, de serviços e de atividades econômicas em outras regiões do país. O fluxo migratório parece confirmar essa assertiva.

Feitas essas considerações, importa um breve referencial à situação econômico-financeira do profissional no âmbito de Frederico Westphalen. Nesse sentido, constata-se uma crescente preocupação, disseminada nos mais diversos setores produtivos, particularmente pelo desemprego e redução de renda. Essa realidade encontra raízes na atual conjuntura econômica brasileira, na falta de investimentos nos setores produtivos locais, no saturamento de certas atividades profissionais e na desqualificação da mão-de-obra de grande parte da população economicamente ativa.

Para superar essa crise, mesmo que parcialmente, torna-se imprescindível a educação profissional em *nível básico* e em *nível médio*, proporcionando aos egressos capacidade produtiva e competitividade no mercado produtivo.

Pode-se, pois, concluir que o profissional egresso de escolas de educação profissional em *nível básico* ou em *nível médio* poderá usufruir melhores oportunidades de trabalho e, conseqüentemente, alcançar alternativas de renda, como suporte de estabilidade econômico-financeira.

### **3.3.4. No processo de desenvolvimento dos setores primário, secundário e terciário da economia municipal**

A educação profissional, além de proporcionar a estabilidade econômico-financeira do educando, é uma força propulsora de desenvolvimento, enquanto direcionada para o mercado produtivo.

O desenvolvimento resulta de três setores básicos da economia: setor primário, setor secundário e setor terciário. O setor primário está voltado para a produção de bens oriundos da natureza. O setor secundário está direcionado à transformação de matérias-primas e o setor terciário ao comércio e à prestação de serviços.

No processo de desenvolvimento econômico há uma conexão entre esses diversos setores. Assim, o setor terciário não pode prescindir do setor secundário e esse do primário e vice-versa. Há, como se constata, uma interdependência. Essa, entretanto, nem sempre é materializada ou se realiza em espaços geográficos próximos. Por vezes, um município ou uma determinada região detém um substancial parque industrial sem produzir “ *in loco* ” as respectivas matérias-primas. O inverso pode ser, também, verdadeiro, na medida em que é gerada a produção de matérias primas, sem existirem indústrias locais.

Uma situação, por vezes mais cômoda, é a do setor terciário, na medida em que a prática de comércio e a prestação de serviços estão sempre presentes, tanto nos municípios ou regiões dominadas pelo setor primário, como pelo secundário.

O município de Frederico Westphalen, por ser um pólo microrregional, possui uma economia razoavelmente diversificada e distribuída nos três setores da economia. O setor primário está alicerçado num minifúndio que, aos poucos, procura tornar-se globalmente produtivo, com a diversificação da produção e investimentos em tecnologia.

Isso está sendo possível, em grande parte, pela atuação da Universidade Regional Integrada – URI – Campus de Frederico Westphalen, que é gestora do Pólo de Modernização Tecnológica – PMTec do Médio Alto Uruguai - que “*é um centro de produção, geração e difusão de novos conhecimentos, tecnologias e práticas para o setor rural*”,<sup>245</sup> bem como pela atuação do Conselho Regional de Desenvolvimento do Médio Alto Uruguai – CODEMAU, e de órgãos públicos e empresas privadas.

No setor secundário, a indústria não encontrou um ambiente propício. Os investimentos da iniciativa privada nesse setor foram sempre insuficientes e, quando surgem, é com muita dificuldade, pois, não há, nessa área da atividade econômica, uma conscientização local. Entretanto, se com o advento do Plano Real, diversas indústrias sofreram impacto e paralisaram suas atividades, estão surgindo, em contrapartida, pequenas agroindústrias.

O setor terciário é o que predomina e dá maior suporte ao desenvolvimento econômico. Na verdade, o comércio é diversificado e a prestação de serviços é significativa. Essa predominância do setor terciário parece estar relacionada à existência de uma educação profissional direcionada a esse campo da atividade econômica. Nesse sentido, merece especial referência a Escola Estadual de 2º Grau José Cañellas que sempre esteve voltada às atividades comerciais, primando pela qualidade da educação e, mais recentemente, a Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões – URI – Campus de Frederico Westphalen, que ampliou esse favoritismo com a implantação de diversos cursos de nível superior.

Não se pode, todavia, afirmar que a economia do município seja satisfatória, pois, se há uma crise econômica generalizada, envolvendo regiões ricas do país, há, também, uma crise local acentuada. Para sair dessa situação, o setor primário necessita priorizar a produtividade, ampliar as alternativas de produção e visar a um mercado não somente local e microrregional

---

<sup>245</sup> CONSELHO REGIONAL DE DESENVOLVIMENTO DO MÉDIO ALTO URUGUAI. *Relatório de atividades: gestão 1997/1999*. Frederico Westphalen: Pluma, 1999, p. 41.

mas, sobretudo, de exportação. A solução seria relativamente fácil se houvesse organizações rurais, alinhadas dentro do espírito que norteia o *poder local*.

Nesse processo todo, a participação da iniciativa privada - individual e coletiva - será imprescindível. Aguardar tão somente pelo poder público é uma utopia. A mobilização deve partir de todos os segmentos da sociedade, buscando alternativas.

Paralelamente, não se pode negligenciar que o processo de desenvolvimento passa, necessariamente, pela educação como um todo e pela educação profissional em específico, que gera mão-de-obra qualificada para uma (re)tomada de desenvolvimento.

Nessa perspectiva, a educação profissional deveria abranger os três níveis: *básico*, *técnico* e *tecnológico*, como prevê o Decreto nº 2.208/97, pois há no município de Frederico Westphalen carência de mão-de-obra qualificada entre jovens, adultos e trabalhadores analfabetos ou semi-analfabetos.

### **3. 4. Perspectivas de uma nova educação profissional**

Diante da importância da educação profissional em níveis *básico*, *técnico* e *tecnológico*, surgem novas expectativas para suprir uma lacuna em favor de jovens e adultos que objetivam através da profissionalização participar do mercado produtivo.

O escopo da educação profissional não pode restringir-se a um mero treinamento ou mera informação: “*Tem sido comum banalizar a educação profissional, através de oferta de cursos rápidos, caricaturais, encurtados, até mesmo sob pressão da necessidade imediata de sobrevivência das pessoas excluídas, ou levados pela tendência de oferecer ao pobre coisa pobre. Conseguem no máximo transferir informação, quase nunca atingindo níveis adequados da formação.*”<sup>246</sup>

---

<sup>246</sup> DEMO, Pedro. *Questões para a teleeducação*. Petrópolis: Vozes, 1998, p. 220- 221.

Se a observação de Pedro Demo é realista, não se pode, todavia, dizer que a educação profissional, particularmente em *nível básico*, não possa visar a cursos rápidos, mesmo porque se trata, normalmente, de educandos sem preparo cultural ou, mesmo, de profissionais, que tendo certa escolaridade, procuram um aprimoramento técnico. Assim, ter-se-ia uma educação profissional de curto a longo prazos que, embora objetivando uma aprimorada educação profissional, não ignorasse, paralelamente, uma solução imediata.

Restringindo a referência ao município de Frederico Westphalen, não se ignora a premente necessidade de uma adequada educação profissional e há, para tanto, uma infraestrutura capaz de oportunizar esses objetivos. Se isso não ocorreu até o presente momento, deve-se à falta de mobilização e participação da sociedade civil.

Partindo da *pressão* do poder local, a educação profissional deixará de ser uma utopia para uma significativa parcela da população que, embora pobre e marginalizada do mercado produtivo, encontrará, em definitivo, sua cidadania.

### **3.4.1 No aprimoramento técnico-pedagógico do corpo docente**

A educação profissional, mesmo neste país sem seu cultivo histórico, é perfeitamente exequível como força propulsora de prosperidade e de cidadania.

Os estados ricos e prósperos embasaram seu progresso e bem-estar social na educação, com expressivos investimentos de curto a longo prazos. A grandeza e a prosperidade dessas nações encontram raízes, particularmente na educação de seu povo. Ao contrário, todas as nações pobres pecam por reduzidos investimentos no setor educacional e, nesse quadro, encontram-se os países do chamado *terceiro mundo*. Assim, pode-se afirmar, com toda segurança, que há uma profunda correlação no binômio *desenvolvimento-educação*.

O Brasil, embora esteja situado entre os países emergentes, nunca priorizou a política educacional e, muito menos, a educação profissional. Todos os governos, de um modo geral, pregaram mas nunca priorizaram reformas estruturais e as intenções nunca fugiram do imediatismo superficial e do interesse eleitoreiro.

Essa realidade encontra justificativa na medida em que são necessárias ao *sistema* a mão-de-obra do inculto e a desqualificação profissional para a execução de trabalhos brutos e insalubres que oportunizam, em consequência, redução de custo da produção. Essa política educacional acompanha o Brasil desde sua colonização, primeiro com a escravatura indígena e depois com a escravatura de negros africanos. A mão-de-obra, assim concebida, interessa ao sistema capitalista, que investe e dá assistência aprimorada às máquinas e aos instrumentos de produção e não zela pelo trabalhador.

O Estado moderno não pode prescindir da educação profissional. E isto passa, necessariamente, pela valorização do corpo docente, pois *“o perfil do professor moderno apresenta-se muito diferente do usual entre nós. Tratando-se do profissional dos profissionais, no sentido de que constrói os fundamentos de todo e qualquer perfil profissional, seria o caso merecer devida valorização sócio-econômica, além de preparação acadêmica primorosa, também para representar uma prova de cidadania.”*<sup>247</sup>

A nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional dedica os artigos 61 a 67 à formação dos profissionais da educação. Mas quanto à formação de profissionais voltados à educação profissional não parece ser tão explícita.

Investir na formação e qualificação do *corpo docente* é de vital importância. Sem excluir outras fontes de participação, é com professores que se preparam os jovens e os adultos na *qualificação para o trabalho*. O corpo docente é essencial nesse processo

---

<sup>247</sup> DEMO, Pedro. Op. cit., p. 174.

educacional. Todavia, não se tem dado no Brasil especial e merecida ênfase à formação técnico-pedagógica desses profissionais da educação.

Para sanar esta lacuna, o Decreto 2.208/97 traz uma esperança:

*Art. 9º - As disciplinas do currículo do ensino técnico serão ministradas por professores, instrutores e monitores selecionados, principalmente em função de sua experiência profissional, que deverão ser preparados para o magistério, previamente ou em serviço, através de cursos regulares de licenciatura ou de programas especiais de formação pedagógica.*

Mas qual o perfil desse professor moderno ?

Para o sociólogo e professor Pedro Demo essa questão deve satisfazer a sete itens: “*O professor precisa aprender a pesquisar; saber elaborar com mão própria; saber teorizar sua prática; atualização permanente; produzir e usar instrumentação eletrônica; avançar na direção da interdisciplinaridade; rever sua teoria e prática de avaliação.*”<sup>248</sup>

Se essas prerrogativas credenciam o professor para o exercício do magistério na educação profissional, há, por outro lado, inúmeras situações que dificultam seu aprimoramento técnico-pedagógico, entre as quais:

a) a falta de investimentos públicos em cursos de graduação e pós-graduação. O Estado não prioriza a formação do professor que, na sua maioria, busca, quando pode, o saber com recursos próprios em escolas e universidades particulares.

b) baixos salários aos profissionais de educação. Essa é uma constatação que diz respeito à União, aos Estados-Membros da Federação, ao Distrito Federal e aos Municípios. Enquanto o salário pago pelo poder público ao professor for considerado uma despesa e não um investimento, a educação será sempre deficitária.

---

<sup>248</sup> DEMO, Pedro. Op. cit., p. 182-197.

c) o professor é relegado ao abandono e a um certo “*ostracismo*”. Nesse sentido, o professor está mais para *objeto* do que para *mestre*. É lamentável o que ocorre no Estado do Rio Grande do Sul, pois o Governo, há tempo, é omissos na valorização do professor, particularmente na questão salarial.

A frustração desses heróis da educação é grande. Ascendem governos, descem governos, manipulam-se suas aspirações em vésperas eleitorais e o resultado é sempre o mesmo. Não se pode, entretanto, ocultar que uma parcela desse contingente de professores está mais comprometida com ideologias partidárias do que propriamente com a melhoria salarial e sua qualificação profissional. Esse é um grave equívoco.

Se a educação, em nível nacional, sofre uma profunda retração, muito mais a educação profissional que necessita de peculiares investimentos, tanto na qualificação do corpo docente, quanto na infra-estrutura.

Nesse aspecto da educação profissional, o poder público municipal de Frederico Westphalen não tem conduzido uma adequada política. E tanto é verdade, que não há nenhuma escola pública municipal comprometida com essa educação, bem como não há, nesse sentido, qualquer parceria com a União, com o Estado do Rio Grande do Sul e com a iniciativa privada, embora exista o Programa de Expansão da Educação Profissional (Proep), patrocinado pelo Ministério da Educação.

Para viabilizar a educação profissional, o município de Frederico Westphalen deveria investir, em primeiro lugar, na formação do corpo docente, pois não há como inverter essa primazia, sob pena de tornar inoperante o processo educacional.

Todavia, importa ressaltar que a educação profissional dificilmente será alcançada se não houver pressão do *poder local* ou, em outros termos, se a sociedade civil não se organizar e participar direta e ativamente desse processo.

### 3.4.2. Na construção de unidades escolares

Se o aprimoramento técnico-pedagógico do professor que milita na educação profissional é de vital importância, não menos importante é o espaço físico, como local e centro de aprendizagem.

Com o advento da Lei 9.394/96 e com o Decreto nº 2.208/97 tem-se uma melhor compreensão da educação profissional no país.

A nova LDB dedica todo o capítulo III à Educação Profissional que foi regulamentado pelo referido Decreto nº 2.208/97. Analisando essa recente legislação, pode-se dizer que houve um aprimoramento teórico de diretrizes relacionadas à educação profissional. Isso, entretanto, não significa afirmar que elas estão sendo ou serão cumpridas, inclusive no município de Frederico Westphalen.

Aspecto relevante, contido nesse Decreto, é que a educação profissional poderá ser desenvolvida não somente nas escolas, mas também nos ambientes de trabalho:

*Art. 2º - A educação profissional será desenvolvida em articulação com o ensino regular ou em modalidades que contemplem estratégias de educação continuada, podendo ser realizada em escolas do ensino regular, em instituições especializadas ou nos ambientes de trabalho.*

Não menos importante é a participação de trabalhadores e empregadores na elaboração das diretrizes curriculares do ensino técnico:

*Art. 7º - Para a elaboração das diretrizes curriculares para o ensino técnico deverão ser realizados estudos de identificação do perfil de competências necessárias à atividade requerida, ouvidos os setores interessados, inclusive trabalhadores e empregadores.*

O Decreto 2.208/97 abriu reais perspectivas para a implantação de novos cursos técnicos, como já referido.

O *nível básico*, como se observa, independe de escolaridade prévia. Teriam acesso, nessa previsão legal, os analfabetos e os semi-analfabetos. Essa seria uma oportunidade para retirar da pobreza e livrar do desemprego tantos jovens e adultos.

O *nível técnico* é outra alternativa para qualificar a mão-de-obra de quem já cursou o ensino médio. Nesse sentido, como foi salientado, a Escola Estadual de 2º Grau José Cañellas já está administrando, a partir de 1999, o Curso Técnico em Contabilidade “Pós-Médio”. A Escola Agrícola de Frederico Westphalen também está promovendo, além de seu curso regular Técnico em Agropecuária, os cursos de Técnico em Processamento de Dados e de Técnico em Agroindústria, iniciados em agosto de 1998.

O *nível tecnológico* não mereceu, ainda, atenção por parte do poder público municipal e das instituições particulares.

A viabilidade de novos cursos de educação profissional em nível básico e em nível técnico passa, necessariamente, além de um corpo docente especializado, pela construção de novas unidades escolares. Isso não significa a exclusão de outras alternativas, como a ampliação do espaço físico ou sua adaptação das escolas existentes e, tampouco, a utilização de outras áreas, perfeitamente adaptáveis para o seu funcionamento.

Analisando o contexto socioeconômico do município de Frederico Westphalen, constata-se que a educação profissional é uma necessidade premente, pois os cursos existentes já não satisfazem a todas as exigências locais. A carência de cursos técnicos alternativos propicia um saturamento de mão-de-obra nas áreas técnicas existentes, priva de mão-de-obra qualificada outras áreas da produção, exclui um razoável contingente de jovens da profissionalização, motiva o êxodo de grande parcela da população economicamente ativa.

Assim, há necessidade do poder público municipal, em parceria com a União, com o Estado do Rio Grande do Sul e com a iniciativa privada, formular diretrizes para a educação profissional que satisfaçam aos interesses e às necessidades locais. Mas, dificilmente esses

objetivos serão alcançados sem a interferência ativa da sociedade civil, constituída em poder local.

### 3.4.3. Na criação de cursos técnicos e profissionais

Criada a infra-estrutura necessária ao espaço físico, como condição ambiental para o processo de ensino-aprendizagem na área da educação profissional, resta a criação de novos cursos técnicos e profissionais.

A moderna tecnologia está exigindo das escolas técnicas, quer públicas, quer privadas, um constante aprimoramento de sua estrutura físico-técnico-pedagógica, pois não há mais espaço para escolas obsoletas que diplomam alunos sem condições de competir no mercado de trabalho. Além disso, seria inadmissível investir-se tantos anos de estudo e não preparar adequadamente o formando. A qualidade da educação profissional torna-se imperiosa.

Essa permanente atualização do profissional é fundamental, pois, a todo instante, novas tecnologias são trazidas nesse mercado globalizado. E, diante do avanço tecnológico quase incontrolável, surge a necessidade não só de aperfeiçoar, mas de diversificar a qualificação da mão-de-obra. Em outros termos, torna-se necessário introduzir novos cursos técnicos, ampliando a oferta da educação profissional e propiciando, por outro lado, uma procura que satisfaça, particularmente, *“a população que mais necessita trabalhar [ e que] é aquela marcada pela desqualificação gritante.”*<sup>249</sup>

Para tanto, impõe-se priorizar a educação profissional no contexto da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e do Decreto nº 2.208/97, em *nível básico*, em *nível técnico* e em *nível tecnológico*. Se essa política educacional é imprescindível no contexto nacional, não se pode excluí-la da esfera municipal.

---

<sup>249</sup> DEMO, Pedro. Op. cit., p. 226.

Na prática, não existe no município de Frederico Westphalen a educação profissional em *nível básico*, é insuficiente em *nível técnico* e é inexistente em *nível tecnológico*. Assim, resta particularmente aos jovens pouca opção de escolha. Não raro, freqüentam cursos indesejáveis e, quando formados, deparam-se com a frustração profissional.

A necessidade de se implantarem novos cursos na área da educação profissional é urgente, particularmente por se tratar de um município de baixa renda *per capita*, alta taxa de desemprego, escassa qualificação de mão-de-obra e elevado contingente de jovens. A população economicamente ativa necessita de emprego para satisfazer às suas necessidades e adicionar receita ao orçamento próprio ou familiar. Entretanto, o mercado de trabalho, dada sua escassez de oferta e as exigências tecnológicas, está a exigir do trabalhador maior qualificação profissional.

Para tanto, há necessidade de unir-se a teoria à prática e vice-versa. No dizer de Pedro Demo “*o centro do processo de profissionalização não está, em primeiro lugar, no fazer, mas no saber fazer, porque a renovação profissional oriunda do manejo e produção de conhecimento é muito mais decisiva que sua acumulação.*”<sup>250</sup>

No âmbito da realidade brasileira e, sobretudo local, não se pode aguardar um curso superior, de difícil acesso, elevado custo e longa duração, para qualificar a mão-de-obra de um cidadão. Assim, faz-se necessário que o trabalhador alcance sua emancipação econômica o mais rápido possível, buscando alternativas através da educação profissional. Entretanto, o que não pode ocorrer é “*banalizar a educação profissional, através da oferta de cursos rápidos, caricaturais, encurtados, até mesmo sob pressão da necessidade imediata de sobrevivência das pessoas excluídas, ou levados pela tendência de oferecer ao pobre coisa pobre. Conseguem no máximo transferir informação, quase nunca atingindo níveis adequados de formação.*”<sup>251</sup>

---

<sup>250</sup> DEMO, Pedro. Op. cit., p. 205.

<sup>251</sup> Ibidem. p. 220-221.

Essa importante observação deverá servir como um alerta para remodelar o ensino-aprendizagem da educação profissional no município de Frederico Westphalen, não negligenciando o espírito que norteia a Constituição Federal, a Constituição Estadual, a Lei Orgânica do Município, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e o Decreto 2.208/97.

Assim, há necessidade de se ampliar a oferta de cursos relativos à educação profissional em nível básico, em nível técnico e em nível tecnológico. Nesse contexto, o *poder local*, como aglutinador e mobilizador de forças comunitárias, será imprescindível para a concretização dessa política educacional.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A cultura política brasileira constitui-se em uma síntese do lapso temporal de cinco séculos e está embasada naquela praticada em Portugal, quando do descobrimento do Brasil, e absorvida pelas elites e, de um modo geral, pelo povo brasileiro.

Essa cultura ostentou um sistema fortemente patrimonialista, assistencialista e subserviente, fomentando inevitáveis conflitos entre as elites dominantes, não raro, corruptas, e a sociedade civil organizada que aspira por moralização, gerando uma perene crise que será debelada tão somente quando findarem o individualismo e a solidariedade restrita, e se estabelecer justos parâmetros de *direito-dever* de cada cidadão.

Mas, o “direito-dever” implica necessariamente acesso à educação, nunca tutelada eficazmente pelo Estado por ausência de vontade política. Assim, no que diz respeito à política educacional, surge a necessidade de sua descentralização de estatal para civil, num processo de educação mais participativa, reduzindo custos, aprimorando qualidade e tornando-a acessível a todos.

Quanto à tradição patrimonialista da cultura no Brasil, ressalta-se que o povo brasileiro sempre viveu subjugado a um poder centralizador, monopolizador de opiniões e de estratégias político-administrativas e que detém, ainda hoje, uma extraordinária força de convergência de vãs esperanças da sociedade servil e que, ao mesmo tempo, dispensa favoritismos às elites que lhe prestam suporte político.

Essa realidade, constatada no Brasil-Colônia, fundamentava-se na corrupção político-administrativa, na qual o patrimônio público se confundia com o patrimônio privado e o vínculo ao poder sempre era instrumento de impunidade.

No Brasil-Império, a concentração de poder nas mãos do Imperador incrementou a política protecionista visando à compensação através de apoio político.

No Brasil-República, o Brasil não conseguiu neutralizar a forte influência patrimonialista, em que as elites ocupavam cargos para beneficiarem a si e a seus tutelados e em que o patrimônio público e o privado mesclavam-se em razão de sucessivos interesses, sendo a corrupção imanente ao poder público.

Mais recentemente, embora o patrimonialismo venha atuando com requintada sutileza, é um modelo que repugna à consciência nacional, tornando-se, portanto, imperiosa uma nova cidadania que imprima respeito à coisa pública, que ponha fim à corrupção político-administrativa e que faça cessar os injustos privilégios.

Mas essa cidadania passará, inevitavelmente, por uma consciência popular renovada, organizada, atuante e comprometida com o bem comum numa acepção de poder local.

Limitando esse poder local ao município de Frederico Westphalen pode-se dizer que uma significativa parcela de cidadãos não está, ainda, engajada numa estrutura de poder local e que, embora envolta em objetivos religiosos, recreativos, culturais, econômicos e sociais, não tem força de organização, de unidade, de comando e, por conseguinte, não tem força de persuasão e de barganha.

Quando essa sociedade civil estiver organizada e se constituir em verdadeiro poder local, certamente compreenderá o alcance da participação coletiva como instrumento de força para solucionar problemas e reivindicar direitos, particularmente quanto à educação profissional.

Para que isso ocorra, torna-se necessária uma nova conscientização popular, pois o Brasil está repleto de leis, de boas intenções e de discursos. A sociedade civil deve organizar-se para assegurar o direito à educação profissional, exigindo que o poder público redifina a política educacional, incluindo a participação da iniciativa privada.

A educação profissional, em nível básico e em nível técnico, assume uma extraordinária importância para o município de Frederico Westphalen, na medida em que qualifica a mão-

de-obra de jovens e adultos, num reduzido prazo de tempo e a baixo custo, satisfazendo aos setores produtivos locais, protegendo o mercado consumidor e preparando o educando para o exercício da cidadania.

A deficiência de educação profissional no município de Frederico Westphalen seria facilmente solucionada se o poder público, em parceria com a iniciativa privada, formulasse diretrizes exequíveis de educação profissional. Essa expectativa se tornará realidade quando o poder local, como mobilizador e aglutinador de forças populares, participar ativamente nas reivindicações e na execução de projetos vinculados à educação profissional.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACQUAVIVA, Marcus Cláudio. *Teoria Geral do Estado*. São Paulo: Saraiva, 1994.
- ADORNO, Sérgio. *Os aprendizes do poder*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998.
- ANDRADE, Vera Regina Pereira de. *A ilusão de segurança jurídica: do controle da violência à violência do controle penal*. Porto Alegre: Livraria do advogado, 1997.
- \_\_\_\_\_. *Cidadania: do direito aos direitos humanos*. São Paulo: Acadêmica, 1993.
- BATTISTELLA, Vitor. *Painéis do passado: a história de Frederico Westphalen*. Frederico Westphalen: Marin, 1969.
- BENJAMIN, Antônio Hermen V. O conceito jurídico de consumidor. *Revista dos Tribunais*, São Paulo: RT, nº 628, p. 70, fev. 1988.
- BERGER, Manfredo. *Educação e dependência*. 4. ed. São Paulo, SP: Difel, 1984.
- BÍBLIA. A.T. Gênesis. Português. *Bíblia de Jerusalém*. 9. ed. São Paulo: Paulinas, 1985.
- BOBBIO, Norberto. *Estado, governo, sociedade: para uma teoria geral da política*. 7 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999.
- \_\_\_\_\_. *O conceito de sociedade civil*. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Graal, 1982.
- \_\_\_\_\_. *O futuro da democracia: Uma defesa das regras do jogo*. 6. ed. Trad. Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.
- \_\_\_\_\_. *Os intelectuais e o poder: dúvidas e opções dos homens de cultura na sociedade contemporânea*. Trad. Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Universidade Estadual Paulista, 1997.
- BRASIL. Constituição, 1988. *Constituição da República Federativa do Brasil*: promulgada em 5 de outubro de 1988. Organização do texto: Juarez de Oliveira. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 1995, 190 p. (Coleção Saraiva de Legislação).

- BRASIL. Lei n. 4.024, de 20 de dezembro de 1961. Fixa as diretrizes e bases da educação nacional. In: PEREIRA, Osni Duarte. *Vade-mecum forense*. 9. ed. 2. tir. São Paulo: RT, 1986, p.1190-1192.
- BRASIL. Lei n. 5.692, de 11 de agosto de 1971. Fixa diretrizes e bases para o ensino de 1º e 2º graus e dá outras providências. In: PEREIRA, Osni Duarte. *Vade-mecum forense*. 9. ed. 2 tir. São Paulo: RT, 1986, p. 1194-1197.
- BRASIL. Lei n. 8.078, de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor, e dá outras providências. *Lex: Coletânea de Legislação e Jurisprudência*, São Paulo, n. 54, p. 1032-1057, jul./set. 1990. Legislação Federal e Marginália.
- BRASIL. Lei n. 9.131, de 24 de novembro de 1995. Altera dispositivos da Lei n. 4.024, de 20 de dezembro de 1961, e dá outras providências. *Lex: Coletânea de Legislação e Jurisprudência*, São Paulo, n. 58, p. 2042, out./dez. (I), 1995. Legislação Federal e Marginália.
- BRASIL. Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Lex: Coletânea de Legislação e Jurisprudência*, São Paulo, n. 60, p. 3719, dez. (II), 1996. Legislação Federal e Marginália.
- BRASIL. Decreto n. 2.208, de 17 de abril de 1997. Regulamenta o § 2º do artigo 36 e os artigos 39 a 42 da Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Lex: Coletânea de Legislação e Jurisprudência*, São Paulo, n. 61, p. 1150-1152, mar./abr. 1997. Legislação Federal e Marginália.
- BUENO, Eduardo. O descobrimento foi parceria com a Itália. *Época*, Rio de Janeiro: Globo, nº 71, 27 set. 1999.
- BURSZTYN, Marcel. *O país das alianças: elites e continuísmo no Brasil*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1990.

- CAMPANELLA, Tommaso. *A Cidade do Sol*. Trad. Aristides Lobo. Rio de Janeiro: Tecnoprint.
- CARNEIRO, Moaci Alves. *LDB fácil leitura crítico-compreensiva: artigo a artigo*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.
- CARNELUTTI, Francesco. *Os miseráveis do processo penal*. Trad. José Antonio Cardinalli. São Paulo: Conan, 1995.
- CHALITA, Gabriel. *O poder*. São Paulo: Saraiva, 1998.
- CLÉVE, Clémerson Merlin. *Temas de Direito Constitucional*. São Paulo: Acadêmica, 1993.
- COLOMBO, Olírio Plínio. *Pistas para filosofar (II): questões de ética*. 4. ed. Porto Alegre: Evangraf, 1993.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. *O que é participação política*. São Paulo: Brasiliense, 1996.
- DAGNINO, Evelina (Org.). *Anos 90: Política e sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1994.
- DEMO, Pedro. *Cidadania tutelada e cidadania assistida*. Campinas: Associados, 1995.
- \_\_\_\_\_. Participação comunitária e constituição: avanços e ambiguidades. *Cadernos de Pesquisas*. São Paulo, nº 71, nov. 1989.
- \_\_\_\_\_. *Pobreza política*. 5. ed. São Paulo: Cortez, 1998.
- \_\_\_\_\_. *Questões para a teleeducação*. Petrópolis: Vozes, 1998.
- DOWBOR, Ladislau. *A reprodução social: propostas para uma gestão descentralizada*. Petrópolis: Vozes, 1998.
- \_\_\_\_\_. *Aspectos econômicos da educação*. São Paulo: Ática, 1986.
- FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: formação do patrimônio político brasileiro*. 10. ed. São Paulo: Globo, 1996. 2 v.
- FEDOZZI, Luciano. *Orçamento participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre*. Rio de Janeiro: FASE/IPPUR, 1997.

- FISCHER, Tânia (Org.). *Gestão Contemporânea, cidades estratégicas e organizações locais*. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1997.
- \_\_\_\_\_. (Org.). *Poder local, governo e cidadania*. Rio de Janeiro: FGV, 1993.
- FLEURI, Reinaldo Matias (Org.). *Intercultura e movimento sociais*. Florianópolis: Mover, NUP, 1998.
- FREDERICO WESTPHALEN, RS. *Lei Orgânica do Município de Frederico Westphalen: promulgada em 23 de março de 1990*. Frederico Westphalen: Marin, 1990. 67 p.
- FREIRE, Paulo. *Educação como prática de liberdade*. 22. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1996.
- FURTADO, Celso. *O capitalismo global*. São Paulo: Paz e Terra, 1998.
- GALVÃO, Antônio Mesquita. *A crise da ética: o neoliberalismo como causa de exclusão social*. Petrópolis: Vozes, 1997.
- GIDDENS, Antony. *A terceira via: reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social-democracia*. Trad. de Maria Luiza X. de A. Borges. Rio de Janeiro: Redord, 1999.
- GOMES, Severo Fagundes. *Tempo de mudar*. Porto Alegre: Globo, 1977.
- HABIB, Sérgio. *Brasil: quinhentos anos de corrupção*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1994.
- HULSMANN, Louk, CELIS, Jacqueline Bernat de. *Pans perdidas: o sistema penal em questão*. Trad. Maria Lúcia Karan. 2. ed. Niterói: Luan, 1997.
- IANNI, Octavio. *O colapso do populismo no Brasil*. 5. ed. São Paulo: Civilização Brasileira, 1994.
- JACOBI, Pedro. Descentralização municipal e participação dos cidadãos: apontamentos para o debate. *Lua Nova*. São Paulo, nº 20, maio 1990.
- JOÃO PAULO II. *O Trabalho Humano*. 8. ed. São Paulo: Paulinas, 1990.
- KUENZER, Acacia Zeneida. *Ensino de 2º grau: o trabalho como princípio educativo*. 3. ed. São Paulo: Cortez, 1997.

- LARANGEIRA, Sônia M. G. O novo município: economia e política local. *São Paulo em Perspectiva*. São Paulo: Seade, v. 10, nº 3, 1996.
- LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. 3. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997.
- LEBRUN, Gérard. *O que é poder*. Trad. Renato Janine Ribeiro, Sílvia Lara Ribeiro. São Paulo: Brasiliense, 1984.
- LOPES, Luiz Roberto. *Brasil recente: instituições e problemas*. 2. ed. Porto Alegre: Sagra, 1987.
- MAQUIAVEL. *O príncipe*. 19. ed. Trad. Roberto Grassi. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1996.
- MALUF, Sahid. *Direito Constitucional*. 8. ed. São Paulo: Sugestões Literárias, 1974.
- MARTINEZ, Paulo. *Poder e cidadania*. Campinas: Papyrus, 1997.
- MARTINS, José de Souza. *O Poder do Atraso: ensaios de sociologia da história lenta*. São Paulo: Hucitec, 1994.
- MATTA, Roberto da. *A Casa & a Rua: espaço, cidadania, mulher e morte no Brasil*. 5. ed. Rio de Janeiro: Rocco, 1997.
- \_\_\_\_\_. *Carnavais, Malandros e Heróis: para uma sociologia do dilema brasileiro*. 6. ed. Rio de Janeiro: Rocco, 1997.
- MEDEIROS, Umberto A. de. *Organização Social e política brasileira*. São Paulo:FTD, [s.d.].
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 17. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 1992.
- \_\_\_\_\_. *Direito Municipal Brasileiro*. 6. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 1993.
- MONROE, Paul. *História da Educação*. 15. ed. Trad. Idel Becker. São Paulo: Nacional, 1983.

- NUNES, Edson. Poder local, descentralização e democratização: um encontro difícil. *São Paulo em Perspectiva*. São Paulo: Seade, v. 9, n° 3, jul.-set., 1996.
- OLIVEIRA, Flávia Arlanch Martins de (org.). *Globalização, regionalização e nacionalismo*. São Paulo: UNESP, 1999.
- PAIM, Antônio. *A querela do estatismo*. 2. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1994.
- \_\_\_\_\_. A Reforma do Estado no Brasil. *Tempo Brasileiro*. Rio de Janeiro: n° 126, jul./set., 1996.
- PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. *Crise econômica e reforma do Estado no Brasil: para um nova interpretação da América Latina*. Trad. Ricardo Ribeiro e Martha Jalkauska. São Paulo: 34, 1996.
- PEREIRA, Luiz Carlos Bresser, SPINK, Peter Kevin (Orgs.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Trad. Carolina Andrade. Rio de Janeiro: FGV, 1998.
- RIBEIRO, Darcy. *O povo brasileiro: a formação e o sentido do Brasil*. 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
- \_\_\_\_\_. *Os brasileiros*. 11. ed. Petrópolis: Vozes, 1991.
- RIBEIRO, Maria Luisa Santos. *História da educação brasileira: a organização escolar*. 15. ed. rev. e amp. Campinas, SP: Autores Associados, 1998.
- RIO GRANDE DO SUL. Constituição, 1989. *Constituição do Estado do Rio Grande do Sul: promulgada em 3 de outubro de 1989*. Porto Alegre: Corag, 1993. 121 p.
- RIZZATTI, Mary Elizabeth Cerutti. *Aspectos significativos da história de Frederico Westphalen*. Frederico Westphalen: Marin, 1996.
- ROCHA, Leonel Severo da. *A democracia em Rui Barbosa: o projeto político liberal-racional*. Rio de Janeiro: Liber Juris, 1995.
- ROMÃO, J. E. *Poder local e educação*. São Paulo: Cortez, 1992.
- ROSENN, Keith S. *O jeito na cultura jurídica brasileira*. Rio de Janeiro: Renovar, 1998.

- ROUSSEAU, Jean-Jacques. *O contrato social*. Trad. Antônio de P. Machado. 18. ed. Rio de Janeiro: Ediouro, 1997, p. 60.
- SZATKOSKI, Elenice, LUFT, Celito Urbano. *Frederico Westphalen: Comissão de terras e coronelismo*. Frederico Westphalen: Marin, 1996.
- SCHWARTZMAN, Simon. *Bases do Autoritarismo Brasileiro*. São Paulo: Campus, 1982.
- SEITENFUS, Ricardo, VENTURA, Deisy. *Introdução ao direito internacional público*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999.
- SEITENFUS, Ricardo. *Manual das organizações internacionais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.
- SKIDMORE, Thomas E. *Uma história do Brasil*. Trad. Raul Fiker. São Paulo: Paz e Terra, 1998.
- URICOECHEA, Fernando. *O Minotauro Imperial: A Burocratização do Estado Patrimonial Brasileiro no Século XIX*. Trad. Myriam Moraes de Barros e Fanny Wrobel. Rio de Janeiro: DIFEL, 1978.
- VERDASCA, José. *Raízes da nação brasileira: os portugueses no Brasil*. São Paulo: IBRASA, 1997.
- VIEIRA, Liszt. *Cidadania e globalização*. 2. ed. Rio de Janeiro: Record, 1998.
- WEBER, Max. *A ética protestante e o espírito do capitalismo*. 14. ed. Trad. de M. Irene de Q. F. Szmrecsányi e Tomás J. M. K. Szmrecsányi. São Paulo: Pioneira, 1999.
- \_\_\_\_\_. *Ciência e Política: duas vocações*. 11. ed. Trad. Leonidas Hegenberg e Octany Silveira da Mota. São Paulo: Cultrix, 1999.
- \_\_\_\_\_. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. 4. ed. Trad. Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Brasília: Universidade de Brasília, 1998.
- WEHLING, Arno, WEHLING, Maria José C. de. *Formação do Brasil Colonial*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1994.

WOLKMER, Antônio Carlos (Org.). *Direito e Justiça na América Indígena: da conquista à colonização*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998.

\_\_\_\_\_. *História do Direito no Brasil*. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

ZANCANARO, Antônio Frederico. *A corrupção político-administrativa no Brasil*. São Paulo: Acadêmica, 1994.