

# POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO: ATUAIS MARCOS DE ANÁLISE\*

Elba Siqueira de Sá Barretto

Fundação Carlos Chagas

---

## RESUMO

O artigo faz uma revisão dos pressupostos teóricos utilizados na análise das políticas públicas por autores europeus. Recoloca a questão no exame das políticas sociais brasileiras, dando destaque ao setor da educação a partir da década de 60.

POLÍTICAS PÚBLICAS — EDUCAÇÃO — ÁREAS SOCIAIS

## ABSTRACT

GOVERNMENT POLICIES IN EDUCATION: CURRENT HIGH POINTS IN ANALYSIS. The article reviews the theoretical assumptions used in the analysis of governmental policies by European authors. It places the question under the focus of Brazilian social policies, centralizing on the sector of education since the 60's.

---

\* Este texto constitui uma versão alterada do Capítulo I da tese de doutoramento "O ensino fundamental na confluência das políticas públicas em São Paulo", defendida em 1991 na Universidade de São Paulo.

Os estudos sociológicos que abordam direta ou indiretamente questões de política educacional no Brasil, mesmo quando tentam superar o determinismo estruturalista a que dão margem as interpretações de Althusser acerca dos aparelhos ideológicos de Estado, bem como os escritos de Bourdieu sobre a teoria da reprodução, terminam, via de regra, por acentuar o papel ideológico da educação.

Para romper o círculo vicioso de análise a que levaram essas proposições tomadas ao estruturalismo marxista foi fundamental a redescoberta, entre os intelectuais brasileiros, de Gramsci e de seus comentaristas. Os autores que passaram a utilizar o referencial gramsciano postulavam como fundamental a participação das massas na formulação da contra-ideologia. Pretendiam fazê-las ampliar o seu espaço de atuação e ir minando os pilares de sustentação do Estado burguês, mediante um trabalho ideológico, de convencimento, que se traduzia, em última instância, numa proposta de educação popular de caráter eminentemente político.

Por outro lado, uma nova ótica de interpretação da política educacional tem emergido mais recentemente dos estudos sobre políticas públicas. Ela responde melhor às necessidades de intervenção na área, circunstanciadas pelo fato de que, tendo havido uma relativa democratização da vida social e política do país a partir dos anos 80, grupos de intelectuais anteriormente aliçados do poder encontram agora oportunidades de dele participar, vendo-se assim compelidos a buscar um referencial de análise que melhor instrumentalize essa atuação.

A política educacional tratada como política pública permite uma abordagem mais ampla do tema à medida que o situa entre outras políticas voltadas para as áreas sociais, ao mesmo tempo que leva à consideração da posição relativa que ela ocupa no seio das ações governamentais. Por aí se pode avançar no estudo das formas pelas quais o Estado distribui os recursos por ele arrecadados e movimentados, de modo a identificar os segmentos que arcam com tais custos e os que deles se beneficiam. Essa abordagem recoloca a discussão entre educação e Estado, de modo a que necessariamente figurem como objeto de preocupação as demandas da sociedade em relação a uma série de serviços públicos e, igualmente, a maneira como o Estado interage com essas demandas e com os interesses dos grupos hegemônicos com os quais está associado.

Poucos e recentes são os estudos sob esse enfoque no Brasil. A reflexão teórica mais alentada sobre o papel do Estado e das políticas públicas tem sido desenvolvida sistematicamente nos países de capitalismo avançado, onde, sobretudo após a Segunda Guerra Mundial, se ampliaram e consolidaram as políticas do *Welfare State*.

Esses estudos mostram que as políticas sociais começam a se configurar como políticas públicas nas sociedades capitalistas quando o Estado passa a ter papel crescente na regulamentação do trabalho assalariado, atuando mais diretamente na formulação e im-

plementação dos padrões de proteção social do trabalhador. Se, dentro de certas interpretações correntes, essas políticas encontram uma justificativa fácil a partir da necessidade de preservar a força de trabalho da exploração desenfreada do capitalismo selvagem, para outros autores elas se prestam a mais do que isso.

## A DISCUSSÃO DE CLAUS OFFE

Dentro desta última perspectiva, Claus Offe muito se tem ocupado do tema, analisando as sociedades contemporâneas de capitalismo tardio em que o Estado assume papel crescente, não só como agente ativo da produção econômica, mas como regulador da ordem econômica e social. Para esse autor as políticas sociais seriam importantes instrumentos do Estado na regulamentação do trabalho, devendo ser analisadas a partir das condições estruturais que as determinam. Assim, desloca a questão da relação Estado *versus* política política, e, conseqüentemente, Estado *versus* política pública, do eixo ideológico em que ela girava na tradição de Poulantzas, Althusser e outros, para cravá-la, ainda como elaboração política propriamente dita, no centro mesmo da relação do Estado com o desenvolvimento das forças produtivas.

Opondo-se às proposições de Poulantzas segundo as quais as políticas estatais somente se orientariam na direção dos interesses majoritários da sociedade por força de pressões externas ao próprio Estado, em função das limitações estruturais que este apresenta, Offe procura demonstrar que o móvel das políticas do Estado é fortemente determinado a partir do interior do próprio Estado, por meio dos agentes do aparelho político-administrativo, ao qual o autor atribui ampla margem de autonomia relativa.

Vejamos como se desenvolvem os argumentos no esforço de comprovar as teses mencionadas. Conforme Lenhardt e Offe (1984), nas sociedades em que o excedente da força de trabalho — gerado pelo avanço tecnológico, pela destruição das formas tradicionais de vida no campo e pela ampliação das relações concorrenciais em função da interação entre as empresas multinacionais e os mercados nacionais — não tem condições de ser absorvido como trabalho assalariado, a decorrente desapropriação da força de trabalho aí verificada acarreta três problemas estruturais aos quais as políticas sociais devem responder.

O primeiro é o da integração do contingente populacional que deve entrar no sistema produtivo. Nesse caso as políticas sociais devem forjá-la — e o sistema educacional é a esfera privilegiada para tanto —, inculcando normas e valores e criando a motivação para que os sujeitos se predisponham a vender a sua força de trabalho. Devem ainda ter condições de qualificar esse segmento, ou parte dele, visto que os sistemas de treinamento nas empresas, além de serem bastante modestos, facilmente se tornam obsoletos em face da rápida transformação tecnológica, que

passa a demandar sistemas permanentes de reciclagem.

O segundo é o da regulamentação das condições de vida e de subsistência dos indivíduos, aos quais, temporária ou permanentemente, está impedido o acesso ao mercado de trabalho. Com a socialização do trabalho assalariado, as instituições que em outras fases do capitalismo ocupavam-se da população em situações que não a de trabalho assalariado, tais como a família, a escola, a igreja e as entidades assistenciais privadas, perdem eficiência, devendo o atendimento à população passar a instituições organizadas e sancionadas pelo Estado, mediante regulamentação política formalizada. Não foi por outro motivo que a introdução de um sistema escolar universal, que substitui as formas de socialização informal feitas pela família e outras agências, veio acompanhada da introdução da obrigatoriedade escolar, que implica a organização compulsória de certas etapas da vida fora do mercado de trabalho.

O terceiro problema estrutural é o da regulamentação quantitativa da oferta e da demanda no mercado de trabalho. As políticas sociais nesse caso possibilitam a reintegração no sistema produtivo ou o adiamento do ingresso nele, sempre que as demandas do capital assim o exigirem. Os sistemas educacionais nesse caso funcionam como reguladores por excelência do período de ingresso no mercado de trabalho, tendendo a prolongar o período da adolescência mediante a retenção do jovem na escola por maior número de anos.

Desse modo as políticas sociais evitam que o acesso limitado ao trabalho assalariado se transforme em crise social de tal monta que ameace a estabilidade do sistema, necessária à acumulação do capital. Mais ainda: sem a cobertura dos riscos de trabalho pelo sistema previdenciário, os confrontos entre trabalhadores e empregadores resultariam em desgastes políticos e em dispêndios financeiros maiores do que quando tais riscos são cobertos pelo Estado. No caso da educação, o sistema de ensino produz jovens estudantes, cujo modo de inserção na sociedade contribui para carrear legitimidade ao Estado; evita, de outra parte, o aparecimento de jovens desocupados com os quais a sociedade não sabe lidar!

Na tentativa de superar a análise estática a que conduz sua própria argumentação, Offe examina os modelos que buscam explicar os móveis da ação política nas áreas sociais, indica suas limitações e depois propõe uma explicação própria.

De um lado situa os que consideram o desenvolvimento das políticas sociais como função do atendimento aos interesses e necessidades expressos pela população; de outro, os que buscam explicação para elas na necessidade de acumulação do capital, e, ainda, os que procuram conciliar as duas posições afirmando que as exigências feitas pelas classes trabalhadoras ao Estado não lograriam senão forçar o capital a adotar medidas que, em última análise, redundariam em benefício deste.

Para Offe (1986) não há nenhum paralelismo entre essas duas ordens de questões, visto que a solução de uma não coincide com a solução de outra. Não obstante, as duas constituem os pólos fundamentais da tensão permanente em que se move o Estado — entre a busca de legitimidade junto às massas e a sua função de acumulação de capital —, tensão essa mediatizada de forma decisiva pelas próprias estruturas internas da organização político-administrativa do Estado.

Essa mediação corresponde a uma necessidade estrutural do sistema porque: 1º) o Estado possui mecanismos formais que impedem que qualquer de seus agentes interfira diretamente nas unidades privadas de produção; 2º) os agentes do Estado dependem dos recursos provenientes da acumulação privada, dos quais se supre o Estado via arrecadação tributária; 3º) o Estado tem mandato para criar e manter as condições de acumulação nas unidades privadas, o que também implica controle para evitar que elas se extingam. Além disso, os agentes do Estado têm sua função legitimada enquanto escolhidos por critérios públicos, para servirem a uma entidade que escamoteia sua natureza de classe, apresentando-se como representante dos interesses de todos\*.

Com relativa autonomia, filtrando as demandas provenientes dos segmentos assalariados a ponto de decidir se elas merecem ou não ser erigidas à categoria de necessidades trabalhadas politicamente, de um lado, e deixando de atender a certas reivindicações de grupos privados do capital, de outro, o aparato político-administrativo do Estado atua no interesse de sua auto-sustentação institucional ao buscar compatibilizar as pressões sofridas pelo Estado com a precariedade das instituições e os recursos disponíveis. Por aí contribui para assegurar a legitimidade do Estado junto às massas mediante o credenciamento de seus funcionários por critérios públicos, bem como para preservar as funções do Estado enquanto propiciador dos interesses mais amplos do capital.

Nas sociedades de capitalismo tardio, os sistemas políticos de representação mostram-se incapazes de fazer chegar às instâncias decisórias as aspirações e necessidades da população, em virtude de as diferenças entre as classes sociais se terem tornado menos marcadas e de as disparidades em termos de distribuição de serviços atingirem parcelas muito grandes da população, transformando-as em massas relativamente amorfas (Offe, s/d.).

Nesses casos a atuação política do Estado tende a responder mais diretamente às pressões decorrentes do crescimento econômico, das questões postas pelo equilíbrio entre as relações transnacionais, e da necessidade de obter a adesão das massas ao seu projeto político, o que o leva a priorizar as áreas de atendimento que ameacem a estabilidade do sistema.

\* Aqui Offe repete a argumentação de Poulantzas (1971) acerca da natureza do Estado.

Isso significa que os setores da vida social que estão em crise mas não ameaçam fundamentalmente a vida do sistema serão relegados à periferia da ação governamental, que aí tenderá a estabelecer apenas um nível mínimo de intervenção permanente com o fito de evitar focos de tensão. A disparidade entre as diferentes áreas de problemas e esferas de necessidades agrava-se à proporção que os recursos disponíveis são mais urgentemente necessários para a resolução dos problemas centrais da continuidade das possibilidades de realização do capital. Daí a defasagem de desenvolvimento entre o nível possível de progresso técnico e social e o institucionalizado.

Essas disparidades, não podem ser interpretadas necessariamente como resultantes do conflito de classes mas como conseqüências necessárias de um sistema político que termina por ordenar praticamente todas as esferas da vida civil. A intervenção política conduz ao privilegiamento das áreas institucionais que são imprescindíveis ao funcionamento global do sistema e leva ao atraso estrutural as áreas da vida social que desempenham papel secundário na manutenção de seu equilíbrio.

Nessas sociedades, a pauperização do proletariado, característica de outras fases de desenvolvimento do capitalismo, é substituída por áreas insuficientemente atendidas que atingem todos os cidadãos, como a dos serviços públicos. O mesmo esquema se reproduz nas situações marginalizadas: educação pré-escolar, desemprego, atendimento à velhice, aos doentes mentais e presidiários. Repete-se ainda em relação a situações excepcionais: minorias étnicas, áreas de pobreza extrema.

Se nesse estágio é provável que os grupos ou classes classicamente desprivilegiados do capitalismo continuem a ser os mais prejudicados, a situação de classe torna-se porém insuficiente para explicar o atendimento desigual, uma vez que os conflitos capazes de conduzir a alterações cruciais da sociedade como um todo não mais separam as classes, mas atravessam-nas separando áreas da vida social de indivíduos idênticos. Daí o conceito de política social compreendendo o elenco de intervenções do Estado voltadas ao atendimento da população como um todo, e não apenas a uma classe ou grupo social.

Ao concluir que a contestação que as organizações da sociedade civil possam vir a fazer a esse estado de coisas nada mais é do que uma válvula de escape permitida pelo sistema, recurso que contribui para legitimar o Estado na sua aparente neutralidade, Offe o transforma num demiurgo que penetra todas as instâncias da vida em sociedade para delas fazer sair vitoriosa a lógica do capital.

A incapacidade do esquema teórico do autor para explicar a emergência dos conflitos que levam a mudanças estruturais na sociedade talvez reflita um profundo ceticismo frente às expectativas suscitadas pela social-democracia alemã, que constitui a sua referência concreta, e que se traduz em análises que evidenciam as limitações que ela encerra quanto à efetiva democratização da sociedade (Offe, 1972).

Torna-se frágil ainda à medida que não consegue explicar a emergência das crises no sistema capitalista, e se esgota na proposta de racionalização interna do aparato burocrático estatal, que deve dar conta da assimetria entre as pressões pela socialização do capital e pela apropriação privada dos lucros nas sociedades que ensaiam propostas reformistas de governo.

## A DISCUSSÃO DE POULANTZAS

Para alargar o espectro da reflexão acerca da composição e do papel do Estado na formulação das políticas públicas, é importante também retomar os escritos de Poulantzas. Nos trabalhos mais recentes o autor procura ir além das análises do início dos anos 70 (Poulantzas, 1971), e, considerando as transformações pelas quais tem passado o capitalismo nas sociedades contemporâneas, chega a conclusões semelhantes às de Offe: as funções ideológicas e repressivas do Estado teriam sido mais acentuadas nas fases do capitalismo concorrencial, quando o livre jogo da iniciativa privada seria o grande regulador do mercado, conferindo ao Estado um papel marginal na esfera econômica propriamente dita.

No capitalismo monopolista, o Estado é crescentemente chamado a assumir um papel mais ativo na produção econômica, transformando-se inclusive em produtor econômico. Ele intervém diretamente nas crises de produção ao investir na produção privada, e, ao produzir, ele próprio recupera os setores da indústria que, embora não lucrativos, são empregadores vitais e fornecedores domésticos de bens particulares. Além disso o Estado deve regulamentar os mecanismos jurídicos, sociais e políticos que viabilizam a acumulação do capital nos moldes da complexidade do capitalismo na época dos conglomerados. A dinâmica da luta de classes que alimenta o Estado desloca-se da área propriamente econômica, onde é gerado o confronto direto entre as classes dominadas e dominantes, para a esfera política (Carnoy, 1986. p.16).

Nessa nova versão sobre o papel do Estado, este passa a ser entendido como uma instância em que se condensam materialmente as relações de forças entre as classes e frações de classes, perdendo o caráter unívoco que apresentava nos escritos dos anos 70. Em *O Estado, o poder, o socialismo*, segundo Poulantzas, as divisões internas do Estado não se reduzem às contradições entre as frações de classe representantes do capital financeiro, comercial e industrial no interior do próprio aparelho estatal, mas são condicionadas principalmente pelas relações entre essas classes, ou frações de classe, e as dominadas.

Enquanto empregador, o Estado admite no seu seio tanto elementos das classes populares, quanto de grupos hegemônicos. As lutas das classes populares originam-se fora do Estado, mas na medida em que são lutas políticas envolvem necessariamente o próprio Estado. A tendência a considerar que as contradições entre as classes dominantes e as domina-

das permaneceriam como contradições entre o Estado — considerado como um bloco monolítico a serviço das classes dominantes — e as classes populares, que não podem assediá-lo senão de fora, não se sustenta, portanto. As lutas populares recortam todo o Estado porque fazem parte da sua constituição mesma, da sua própria estrutura material (Poulantzas, 1985. p.161 segs.).

Tendendo a reproduzir a divisão social do trabalho existente na própria sociedade, é possível detectar, dentro do Estado, alianças circunstanciais de setores hegemônicos com a pequena burguesia, em detrimento dos interesses das camadas populares, visto que o papel do Estado, segundo as classes dominantes, visa a levar à desorganização e fragmentação das classes dominadas. De outro lado, o poder de pressão das classes populares dentro do aparelho do Estado “e sua luta colocam constantemente em questão a unidade do pessoal do Estado como uma categoria a serviço do poder vigente e da força hegemônica da classe dominante” (Carnoy, 1986. p.155). Isso pode gerar adesões da burocracia estatal às reivindicações das camadas populares. Não obstante, ao defender os interesses populares, a máquina do Estado o faz a partir das limitações oferecidas pelas relações de poder mais amplas, que determinam a incorporação das classes subalternas no aparelho do Estado apenas enquanto tais. Desse modo, se a presença das classes populares é condição necessária para tornar o Estado mais permeável aos interesses majoritários da sociedade, ela é de todo insuficiente para determinar a sua transformação radical.

Se em Poulantzas a ênfase à autonomia relativa do Estado o leva a destacar o político como objeto de reflexão, tendendo a identificar a luta de classes com o reino da política, em Offe a ênfase à autonomia relativa do Estado passa pelo tratamento do político como ordenamento dos processos que ocorrem na esfera econômica. Em ambos os casos, porém, o privilégio de uma esfera de análise conduz à dificuldade de explicar a mudança, pelo fato de que a explicação tende a circunscrever-se ao âmbito da própria esfera em apreço.

## **A QUESTÃO NO ÂMBITO DA AMÉRICA LATINA**

A despeito das limitações apontadas em relação aos esquemas teóricos até aqui mencionados, as análises feitas pelos autores europeus contribuem para ampliar o quadro de referência em que devem se situar os estudos sobre as questões do Estado e das políticas públicas na América Latina.

Se não se pode dissociar o desenvolvimento do capitalismo nos países latino-americanos daquele que ocorre nos países centrais, torna-se porém de todo inadequada a mera transposição dos modelos interpretativos lá gerados à situação aqui encontrada, pois seria ingênuo supor que o que ocorre na América Latina é mero reflexo das leis gerais que buscam explicá-lo.

A tradição de estudo dessas questões na América Latina, menos do que pelas grandes generalizações teóricas, que costumam pecar pelo a-historicismo, orientam-se sobretudo pela consideração das condições histórico-específicas em que o Estado se constituiu e sucessivamente se reformulou. Esse enfoque tem contribuído, por sua vez, para evidenciar a insuficiência dos grandes sistemas na explicação da dinâmica dos processos históricos e na emergência de situações novas.

No que diz respeito à formulação e implementação das políticas públicas, tais estudos não são porém numerosos e falta ainda muito a se conhecer acerca das relações do Estado com os diversos segmentos que lhe dão sustentação, das formas pelas quais ele se relaciona com as camadas majoritárias da população e do papel importante que desempenha a burocracia estatal nos seus diferentes níveis de atuação.

As mudanças pelas quais tem passado o Estado na América Latina devem ser analisadas a partir do contexto social, econômico e político em que ocorrem. Do esboço rápido que fazem Oszlak e O'Donnell (1976) acerca das transformações que o Estado sofreu dos anos 60 para cá, vale destacar seus aspectos principais, acrescentando-se observações de outros autores que trataram do tema.

As crises provocadas pela incapacidade da economia de substituição de importações para atender à expansão do consumo interno demandam uma reorganização do Estado a fim de criar condições para que o capital estrangeiro possa ser incorporado às economias nacionais em outro patamar.

No início dos anos 60, tendo o estilo populista se esgotado frente às limitações do modelo de desenvolvimento até então experimentado, organizam-se, sob a liderança da burguesia, as forças sociais que criam o quadro institucional e as motivações para a reordenação do modelo político-econômico. A eficiência, a modernização, a valorização da ordem social, em contraposição à agitação política, oferecem indicações do rumo que tomaram as sociedades em que a economia, apesar de baseada na acumulação privada, necessita cada vez mais da participação ativa do Estado para obter e conseguir manter as condições gerais de seu funcionamento.

Para a programação das grandes inversões em infra-estrutura necessárias ao recebimento do grande capital, assim como para a canalização da acumulação para as grandes unidades de produção, é preciso postergar o atendimento das demandas populares, através da depressão dos salários básicos reais, o que só se torna possível mediante a instalação de Estados militares de caráter técnico-burocrático, muito mais autoritários do que os conhecidos anteriormente na América Latina.

Eles surgem a partir de profunda recomposição do poder político, possível mediante a aliança entre frações agrárias e industriais da burguesia nacional, capitais internacionais e a tecnoburocracia militar e civil que, através de mecanismos repressivos e de outras formas de controle dos segmentos assalariados,

logram a estabilidade necessária à consecução do modelo de "desenvolvimento dependente associado".

No Brasil e nos países do Cone Sul em geral, o modelo de Estado burocrático-autoritário caracteriza-se pela adoção de políticas excludentes, marginalizadoras das camadas populares, embora não tenha deixado de assumir o papel integrador de economias que não são subdesenvolvidas *stricto sensu*, estando longe, contudo, de reproduzir os padrões dos Estados de capitalismo avançado (Cardoso, 1980).

## AS POLÍTICAS SOCIAIS BRASILEIRAS NO CONTEXTO AUTORITÁRIO

No caso brasileiro "a internacionalização da economia não implica em estagnação econômica, significando, ao contrário, a forma pela qual se processa a rápida acumulação do capital no país" (Andrade 1981. p.20). A dominação centro-periferia encontra novas formas de processar-se; entretanto, a economia brasileira não se curva inteiramente às multinacionais, mostrando acentuada capacidade de autodeterminação, à medida que suas flutuações cíclicas podem ser explicadas por fatores predominantemente endógenos.

O Estado, na sua condição de mediador dos interesses do capital e de controlador das massas populares, mantém uma relativa autonomia. Não tem, por um lado, possibilidade de atender aos múltiplos interesses particulares dos diferentes grupos de capital que disputam a ampliação de suas áreas de influência no país. O sistema de poder interno disputa com o capital internacional o aumento de seu controle sobre a crescente riqueza nacional, e nessas circunstâncias o Estado tem de reforçar suas funções reguladoras, a fim de que as empresas nacionais tenham condição de negociar com as multinacionais, ou de associar-se a elas sem desaparecer, prosperando ambas às expensas das camadas populares.

O Estado tem, de outro lado, de exercer sua função controladora sobre essas mesmas camadas e enfrenta conflitos no campo e na cidade que demandam igualmente, de sua parte, uma autonomia relativa. Em um caso e noutro, politizam-se os problemas econômicos e sociais com os quais o Estado tem de lidar, como sugere Offe.

Por sua vez, no seio mesmo do Estado são gerados interesses próprios da tecnoburocracia, que não coincidem exatamente com os das multinacionais e tampouco com os do empresariado local, ou das camadas majoritárias da população. Na fase do "milagre brasileiro", por exemplo, eles chegam a traduzir-se em projetos de Brasil grande potência. Aqui, e ainda como quer Offe (1986), é a própria burocracia estatal, na afirmação de seu interesse institucional, que contribui para a constituição de um Estado forte e relativamente autônomo, ao exercer sua função ordenadora e controladora, de modo a garantir a estabilidade necessária ao sucesso do modelo econômico, seja por meio da criação e ampliação das empresas esta-

tais, seja da expansão e aumento da complexidade da máquina dos serviços públicos.

Diferentemente dos Estados de Bem-Estar Social dos países de capitalismo avançado, que dependem em maior proporção da legitimação popular, o Estado autoritário brasileiro busca na dinamização das forças produtivas a sua principal fonte de legitimação. Essa dinamização tem como pedra de toque a ciência e a tecnologia, que, por isso mesmo, assumem proporções desmedidas no discurso ideológico oficial (Freitag, 1985).

Não obstante, o padrão de intervenção do Estado nas áreas sociais, longe de alcançar as dimensões encontradas e de atingir as áreas cobertas nos países de capitalismo avançado, caracteriza-se pela incapacidade de compensar os efeitos perversos do modelo econômico adotado, característica essa que o estilo excludente de governo autoritário tende a agravar.

A reduzida valorização das políticas sociais no âmbito das políticas de governo determina que seja alocado um montante de recursos muito reduzido em face do que é destinado aos demais setores. São penalizadas particularmente nesse caso as áreas que dependem de recursos fiscais como a educação, tendo havido maiores avanços da intervenção estatal naqueles serviços baseados na contribuição financeira dos próprios assalariados, como nos sistemas de proteção social ao trabalhador, segundo exposição de Eduardo Fagnani no Seminário sobre Políticas Públicas e Educação (Brasil, 1987).

Certamente, na perspectiva de Offe, as áreas mais prejudicadas pela política financeira não são críticas em relação à estabilidade do sistema, de modo que nelas se intervém apenas nos níveis necessários para evitar tensões sociais maiores.

Outro fator que determina o alcance limitado das políticas sociais é a sua extrema centralização. A expansão e o fortalecimento do Estado brasileiro, tal como ocorreu com o Estado moderno europeu, conforme aponta Borja (1987), acentuam muito as suas características centralizadoras, de vez que demandam forte concentração de capital, possível apenas na esfera central de governo. Tanto o desenvolvimento das funções econômicas, quanto das funções sociais que o Estado passa a assumir mobilizam enormes recursos financeiros e humanos que, carreados e ordenados pela instância federal, debilitam estados e municípios.

Funções que cabem fundamentalmente a estas duas últimas instâncias, como por exemplo o provimento do ensino básico, terminam sendo desempenhadas de forma crescentemente dependente da esfera central, uma vez que as prioridades passam a ser definidas e os financiamentos especiais passam a ser concedidos pela instância que detém maior poder e recursos, contribuindo para distanciar mais os níveis executores das demandas que geram tais políticas.

A tendência à privatização também contribui para a baixa efetividade das políticas sociais. Como afirma

Souza (1990), o estímulo à privatização dos serviços públicos essenciais tais como a saúde e a educação fez parte de uma estratégia adotada pelos governos militares para fortalecer a iniciativa privada nacional, considerada a parte mais fraca do tripé montado com o setor público e com o capital internacional, para financiar o desenvolvimento brasileiro.

Os subsídios públicos à iniciativa privada na área da educação contribuem para legitimar o governo junto à classe média e a certos segmentos dos trabalhadores assalariados e terminam por beneficiar sobretudo as agências prestadoras de serviços. Estas encontram facilidades para expandir um ensino superior de baixa qualidade e contam com auxílio valioso para continuar mantendo, em muitos estados, uma rede inadimplente de escolas básicas, crescentemente dependente de recursos públicos (Barretto, 1992).

Se os resultados da atuação do Estado como agente ordenador da sociedade mostram o seu comprometimento a longo prazo com os interesses da acumulação como um todo, não se pode, porém, ao analisar as políticas sociais, reconhecendo a relativa competência da burocracia estatal na formulação de projetos a médio e longo prazo, imputar-lhe um caráter maquiavélico, nem sequer interpretá-las de forma linear.

Alguns dos resultados almejados para as políticas de educação pelos que as concebem redundam em conseqüências, previstas ou não, que trazem novos questionamentos ao processo de sua implementação. Não há como negar, porém, que o traço homogeneizador decorrente da oferta similar de serviços educacionais em quantidade maior do que em qualquer outro período da história, assegurado pelas políticas de Estado, contém um componente democrático, independentemente da conotação político-ideológica dos governos.

## **O PAPEL DO ESTADO NO CONTEXTO RECESSIVO**

O paradigma de desenvolvimento sustentado pela expansão do Estado e pela sua atuação promotora do crescimento mostra, contudo, evidências de esgotamento a partir da crise internacional que se anuncia na década de 70, onerando mais gravemente os países periféricos.

O Estado brasileiro passa a perder a capacidade de formular e implementar as políticas públicas em face da escassez de recursos, agravada pela elevação dos juros das despesas contraídas sobretudo no período de crescimento acelerado, o que se reflete nas três esferas de governo, sendo particularmente crítica a situação do governo central.

Os sintomas da crise que perpassa a sociedade brasileira são também de caráter social e político e contribuem para solapar as bases de sustentação do regime militar, porém perduram no período de transição democrática dando margem à rotulação da década

de 80 como "a década perdida". São inúmeros os constrangimentos pelos quais passa o Estado: um processo altamente inflacionário de difícil controle, o pagamento dos serviços da dívida externa, a exigência de um sem-número de subsídios à economia, as pressões salariais do setor público, os compromissos assumidos nas áreas sociais e ampliados pela constituição Federal de 1988 sem que haja recursos para saldá-los.

Os interlocutores do Estado não são simplesmente as classes antagonicas: burguesia e proletariado. A estrutura de classes da sociedade brasileira compreende uma ampla gama de relações, em que estruturas arcaicas de dominação local e resquícios de uma ordem escravocrata convivem, não em contraposição, mas freqüentemente articulados de modo estreito com esquemas de intervenção do Estado, alimentados pela sua moderna burocracia. Na sociedade brasileira que se industrializa e urbaniza rápida e intensamente, ao lado do empresariado moderno com ligações internacionais e dos numerosos pequenos empresários que mantêm as empresas brasileiras, desenvolve-se uma massa urbana, concentrada principalmente nas grandes metrópoles, composta de assalariados de diversas categorias — entre as quais um proletariado não muito numeroso — e de trabalhadores autônomos. Eles têm em comum o fato de serem mal atendidos quanto à infra-estrutura urbana e aos serviços e equipamentos sociais básicos. Esses segmentos sociais, empobrecidos e excluídos dos canais de participação política, passam a ser chamados de classes populares, um termo amplo e vago que termina por abranger também as diversas categorias de trabalhadores do campo.

O contraponto desse imenso contingente populacional é um setor dominante que comporta uma burguesia moderna e economicamente mais dinâmica do que a encontrada nos demais países da América Latina. Segundo O'Donnell, a própria condição de exploração e dominação a que vêm sendo historicamente submetidas as classes populares no Brasil, as quais ainda não conquistaram alguns direitos elementares de domínio dos trabalhadores urbanos de outros países do continente, é que tem favorecido a emergência, no Brasil, de um setor dominante mais seguro social e politicamente e mais propenso à acumulação (O'Donnell, 1988).

Perante a fragilidade de expressão social e política dos segmentos majoritários decorrente dos constrangimentos sociais que lhes dificultam a organização, prevalece o autoritarismo nas relações entre as classes, o qual se expressa no plano político pela predominância do estilo patrimonialista de governo.

Esse estilo político, vigente antes do regime autoritário, e característico então de um país de relações capitalistas pouco desenvolvidas, perdura durante o período militar a despeito da face burocrático-autoritária do regime. Prossegue depois mais intensamente sem que ofereça indícios de alteração substantiva, durante e após o longo período de transição democrática.

Conforme O'Donnell (1988a), predominam na política realizada nesses moldes as relações com os subalternos do tipo clientelista; com o aparelho do Estado, essas relações são principalmente baseadas em concessões e "benesses", e, entre os pares, elas são regidas pela troca de favores e de apoios para os interesses regionalistas que representam.

Sendo reduzida a base social capaz de gerar uma esfera de regulação de conflitos políticos e com condições de impor os direitos de todos como direitos de cidadania, os serviços públicos tendem a ser considerados antes como concessão aos segmentos com maior poder de barganha do que como conquistas sociais.

Cresce também o corporativismo no interior do próprio Estado, favorecido pela dinâmica interna do desenvolvimento burocrático, que conduz à organização do trabalho em torno de grandes estruturas centralizadas. As negociações com esses segmentos organizados levam freqüentemente a concessões de benefícios a grupos de funcionários, de que resultam, em última instância, maiores dificuldades das máquinas públicas na implementação das políticas destinadas ao atendimento de todos.

No caso específico da educação, as entidades corporativas, diante da impossibilidade de assegurarem salários a preços de mercado, terminam barganhando benefícios que, em última instância, tendem, em algumas unidades federadas, a aumentar a proporção da jornada de trabalho docente que é exercida fora da sala de aula. Daí resulta a necessidade de novas contratações para atender a mesma proporção de alunos, o que termina pressionando o salário de todos para baixo.

Dadas as dimensões que assume, visto que os servidores do setor educacional chegam a constituir cerca da metade dos funcionários públicos, a multiplicação de empregos, seja por essa via, seja pela via da clientela, cria maiores obstáculos ao funcionamento da máquina do Estado. O processo se agrava com o crescimento do contingente de funcionários inativos em função da aposentadoria precoce assegurada pela legislação. O fato de que os serviços públicos se tornam mais ineficientes, e, portanto, mais vulneráveis, vai contra interesses mais gerais da população, que não tem outra forma de acesso a benefícios dessa natureza; contraria também interesses dos próprios funcionários, que defendem a preservação do aparato do Estado.

De agente privilegiado do desenvolvimento, o Estado passa a ser demonizado na entrada dos anos 90. As políticas de corte neoliberal, que atribuem à sua excessiva presença na economia e no setor público e ao excesso de regulamentação a fonte de todos os males, propõem o corte nos gastos públicos e a recuperação do livre jogo das forças de mercado. Isso implica reduzir o tamanho do Estado, atribuindo às políticas sociais tão-somente o escopo de compensar certos segmentos da população pelas perdas maiores que lhes são imputadas em função do desenvolvimento desigual.

Considerando que as novas exigências de competitividade decorrentes do avanço tecnológico, da mundialização do mercado e das mudanças profundas no quadro político internacional, provocam um desemprego estrutural sem precedentes no espectro das forças democráticas reconhece-se a necessidade de uma mudança qualitativa no papel do Estado. Este deve ser forte o suficiente para arbitrar conflitos que só ele tem condições de administrar, assim como para fornecer coordenadas necessárias à retomada do crescimento econômico visando ao desenvolvimento mais equilibrado das forças sociais.

Para ter condição de manejar os necessários ajustes entre requerimentos tão contraditórios como a equidade e a competitividade, necessário se faz que o Estado passe por profunda reforma fiscal, reveja a política de pessoal e restrinja sua presença no setor produtivo às áreas estratégicas para o desenvolvimento, criando condições de recuperar sua capacidade de investir nas áreas sociais.

Não obstante, para que as mudanças do Estado ocorram numa perspectiva distributivista, é preciso que haja maior poder de representação dos segmentos democráticos capazes de lhes dar sustentação política.

Tendo, de um lado, que submeter-se às condições determinadas externamente pelos organismos internacionais que, por trazerem aportes financeiros às políticas de educação do continente, terminam por imputar-lhes sua marca, e, de outro, tendo que fazer frente a uma gama muito diversificada de demandas, que tendem a se ampliar frente ao aumento das expectativas da população quanto à educação, as instâncias administrativas, premidas pela escassez de recursos, têm sido compelidas a trazer novos parceiros à cena dos serviços públicos, com os quais precisam encetar um diálogo diferente do utilizado até então.

Algumas formas de participação de segmentos privados em tais serviços buscam sua justificativa em problemática específica suscitada em países de capitalismo avançado, onde o aumento do tempo livre da população em função da redução da jornada de trabalho tem contribuído para que certos Estados repensem as formas de implementação das políticas sociais de modo a obterem maior participação dos usuários. A relação público x privado adquire, pois, novas conotações.

É de se perguntar, contudo, que repercussões terão essas propostas em países como o nosso, com frágil organização da sociedade civil, abatidos pelo desemprego e pela instabilidade da economia, em que instituições chamadas sem fins lucrativos, além de pouco expressivas em termos numéricos, têm, via de regra, se organizado à sombra do Estado, na perspectiva de serem por ele sustentadas?

Outro aspecto a considerar é o da introdução da lógica do setor privado nos sistemas de ensino de massas. Uma das mais conhecidas faces do Estado tem sido a dos seus serviços públicos, despersonalizados e evitados de descompromisso em relação ao atendimento à população. A adoção de relações de



emprego e de procedimentos operacionais inspirados no setor privado visando a superar o caráter inercial das mediações burocráticas estatais pode, contudo, agravar os aspectos regressivos das políticas públicas na área, criando "ilhas de excelência" para uns poucos escolhidos. Nesse caso, para a maioria dos usuários dos serviços educacionais a defasagem em termos de atendimento tenderá a aumentar, já que recursos escassos são carreados em maiores proporções para beneficiar uma minoria que só possui maior poder de pressão.

Além disso, certos componentes que se mostram vantajosos na ótica do setor privado, como o da não-estabilidade do trabalhador, e que agora vêm sendo preconizados para o setor público, podem ser altamente contraproducentes particularmente na área da educação, uma vez que comprometem os continuados esforços de capacitação em serviço, provocando um eterno recomeçar.

## O PODER LOCAL E AS POLÍTICAS SOCIAIS

Quanto à gestão da coisa pública, nos países de capitalismo avançado as políticas referentes ao crescimento econômico, ligadas portanto à função de acumulação, tendem a concentrar-se na esfera central, e, eventualmente, nas regionais.

Cabe ao nível local atender aos requerimentos do consumo coletivo, que se limita ao provimento dos serviços. Volta-se este, pois, preferencialmente para as funções de legitimação, uma vez que o poder aí é mais próximo e permeável à população no seu conjunto. De acordo com Castells (1980), os governos locais que, em períodos anteriores, se prestavam a administrar os recursos urbanos contemplando os interesses hegemônicos do Estado, ao mesmo tempo em que asseguravam a representação dos interesses remanescentes, passam a não mais ter condição de fazer o jogo dos dominantes, uma vez que as políticas urbanas geram conflitos constantes entre os excluídos e os diretamente favorecidos. Daí a sua dupla fraqueza, pressionados que são, de um lado, pelo governo central e pela escassez de recursos, e, de outro, pela população que se serve dos serviços públicos.

A divisão de competências entre as instâncias contribui para definir o papel relativo do Estado na administração das tensões entre os interesses da acumulação e os reclamos da população em novos patamares, tornando esse papel mais flexível. E isso vale não só para os países de capitalismo avançado, como para aqueles em desenvolvimento. Não obstante, a alta concentração, tanto das atividades produtivas quanto dos serviços, profundamente imbricados com a dinâmica do processo de urbanização, passa, por sua vez, a requerer crescente intervenção de todas as esferas de governo.

O Brasil, um país de regime federativo, sustenta uma divisão de poder de base territorial que, em princípio, lhe possibilita assegurar maior controle das diferentes atribuições exercidas nas várias instâncias,

do que aquele que é possível em regimes que adotam divisão de poder com base nas funções exercidas. No entanto, como bem argumenta Souza (1990), a divisão de atribuições no que tange às funções de acumulação e legitimação não fica clara no caso brasileiro.

O município tem desempenhado muito poucas funções nas áreas sociais, e quando as desempenha, geralmente o faz subordinado a estritas determinações estaduais ou federais. Entretanto, cabem a ele duas funções importantes no âmbito da acumulação, exercidas sob o controle tanto do executivo quanto do legislativo locais, que se referem ao controle e uso do solo e ao relacionamento com as empreiteiras de obras públicas.

Desse modo, as políticas públicas em todos os níveis estão predominantemente voltadas à preservação dos lucros do setor privado no Brasil, embora, a despeito das limitações impostas pelo processo de acumulação capitalista, reste certa margem ao desenvolvimento de estratégias competitivas, que possibilitam aos vários setores do Estado e às suas diferentes esferas formularem políticas, implementá-las e modificá-las diferencialmente. Nesses termos, as ações e relações que têm lugar no nível de estados e municípios não podem ser simplesmente reduzidas à mera réplica das relações do Estado com a sociedade, tomadas em sentido mais geral, e vêm aumentando o seu espaço de manobra no sentido da legitimação com a institucionalização da democracia formal no país.

O aumento previsto das atribuições dos municípios nas áreas sociais deve, entretanto, ocorrer num quadro de recessão que não poupa nenhuma das instâncias, a despeito do crescimento relativo da participação da administração local no bolo orçamentário. Também encontra a maioria dos governos municipais desprovidos de quadros técnicos por falta de condições para formá-los, e, ao mesmo tempo, sem nenhuma tradição de incorporação dos setores populares à vida política.

Nessas condições, a descentralização pode implicar apenas um novo arranjo das forças hegemônicas entre as várias esferas de poder, feito a partir de políticas patrimonialistas que procuram barganhar a assunção de novas responsabilidades pelo poder local em troca de concessões a interesses de alcance reduzido. Corre-se também, como aponta Borja (1987), o risco do incrementalismo, ou seja, da duplicação de instituições e órgãos já existentes em outras esferas sem que haja efetiva melhoria da qualidade dos serviços oferecidos, comprometendo até mesmo as condições de manutenção do padrão já alcançado.

Não obstante, como a descentralização reflete também uma vontade política mais ampla de participação, a própria dinâmica do processo, independentemente das eventuais posturas dos grupos dirigentes, pode gerar a busca de modalidades mais democráticas de gestão dos interesses dos mais variados segmentos sociais. No caso dos setores majoritários, se eles têm a perder com uma descentraliza-

ção meramente atrelada a interesses particularistas, podem vir a ter a ganhar com o aumento da efetividade das pressões que são capazes de exercer sobre

um poder local mais autônomo, dadas as dificuldades maiores que enfrentam para se fazerem representar nas outras esferas.

---

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

---

- ANDRADE, Regis C. Brasil: A Economia do capitalismo selvagem. *Rev. de Cultura e Política*, v.4, p.7-29, fev./abr. 1981.
- BARRETTO, Elba S. de S. O Novo diálogo com a privatização na área da educação. *Em Aberto*, Brasília, v.10, n.50-1, p.81-8, abr./set. 1992.
- BORJA, Jordi et al. *Descentralización del estado, movimiento social y gestión local*. Santiago de Chile: Flacso, 1987.
- BRASIL. INEP. *Políticas públicas e educação*. Brasília: INEP, 1987. p.97-101.
- CARDOSO, Fernando H. Os Impasses do regime autoritário: o caso brasileiro. *Estudos CEBRAP*, Rio de Janeiro, v.26, p.169-94, 1980.
- CARNOY, Martin. *Estado e teoria política*. São Paulo: Papius, 1986.
- CASTELLS, Manuel. *Cidade, democracia e socialismo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980.
- FREITAG, Bárbara. Política social e educação. *Em Aberto*, Brasília, v.27, p.1-15, jul./set. 1985.
- LENHARDT, Gero, OFFE, Claus. Teoria do Estado e política social. In: OFFE, C. *Problemas estruturais do Estado capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984. p.10-53.
- O'DONNELL, Guilherme. Hiatos, instituições e perspectivas democráticas. In: O'DONNELL, G. (org.). *A Democracia no Brasil: dilemas e perspectivas*. São Paulo: Vértice; Rev. dos Tribunais, 1988. p.72-90.
- O'DONNELL, Guilherme. Transições, continuidade e alguns paradoxos. In: O'DONNELL, G. (org.). *A Democracia no Brasil: dilema e perspectivas*. São Paulo: Vértice; Rev. dos Tribunais, 1988a. p.41-71.
- OFFE, Claus. *Advanced Capitalism and the Welfare State. Politics and Society*, New York: Univ. Columbia, v.2, n.4, Summer, 1972.
- \_\_\_\_\_. The Capitalist state and the problem of policy formation. apud CARNOY, M. *Estado e teoria política*. Campinas: Papius, 1986. p.172-3.
- \_\_\_\_\_. Dominação política e estrutura de classe: contribuição à análise dos sistemas sociais do capitalismo tardio. s/d.
- OSZLAK, O., O'DONNELL, Guilherme. *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*. 1976. (mimeo) [Documento CEDES/G.E. Clacso, n.4]
- POULANTZAS, Nicos. *O Estado, o poder, o socialismo*. Rio de Janeiro: Graal, 1985.
- \_\_\_\_\_. *Pouvoir politique et classes sociales*. Paris: Maspéro, 1971.
- SOUZA, Celina. *Gestão das políticas e seu relacionamento com o planejamento*. Salvador: Instituto Anísio Teixeira, 1990 (mimeo). [Trabalho apresentado em Seminário sobre o Contexto Sociopolítico-Econômico e a Educação na Perspectiva de Planejamento].
-