

OS PRESSUPOSTOS TEÓRICOS DO ESTADO LIBERAL E NEOLIBERAL E O DESENVOLVIMENTO DE POLÍTICAS SOCIAIS

Marisa Schneckenberg
Departamento de Pedagogia
UNICENTRO, Irati - Pr

Resumo: O texto intenciona aprofundar a reflexão sobre a função do Estado na definição do desenvolvimento de políticas sociais, tendo destaque, entre elas, a política educacional. Assim, a partir de cuidadosa busca teórica, o estudo descreve algumas nuances do desenvolvimento e do papel do Estado até chegar ao chamado Estado Moderno e sua influência no planejamento de políticas públicas. A redefinição do papel e do lugar do Estado, considerando os processos de globalização e transnacionalização do capitalismo encontra-se no eixo central quando da discussão do desenvolvimento de políticas sociais, cabendo, contudo, sinalizar para a necessidade de se avançar na elaboração de políticas sociais coerentes e comprometidas com o modo de ver e de viver dos grupos sociais.

Palavras-chave: Estado; política social; política educacional; gestão educacional

Abstract: This study intends to deepen the reflection about the function of the State in the definition of the development of social policies, highlighting, among other policies, the educational ones, considering that their relation defines the way of living in society and the facing of the daily challenges at the time of the implementation of such policies. Thus, based on a sound theoretical review, this study describes some nuances of the development and of the role of the State until it achieves the status of the so-called Modern State and its influence in the planning of public policies. The redefinition of the role and of the place of the State, considering the globalization processes and transnationalization of the capitalism, is in the central axis at the time of the discussion of the development of social policies, requiring however, to signal to the need to advance in the elaboration of coherent and compromised social policies which are consonant with the way of seeing and living of social groups.

Key-words: State; social policies; educational policies; educational management

Apresentação

Intencionando refletir acerca do contexto em que se desenvolvem as políticas sociais, seus determinantes, sua função e conseqüente atuação na sociedade contemporânea, o presente texto pretende aprofundar a reflexão sobre a função do Estado na definição e desenvolvimento de políticas educacionais.

O Estado, para a ciência, pode ser entendido como uma ficção, uma organização abstrata, criada por juristas e filósofos, sem correspondente exato na realidade. Numa outra perspectiva, o Estado é definido como uma idéia, uma imagem ou um simples fato.

Ao considerar a manifestação empírica do Estado, ou seja, homens que governam a outros homens num território determinado, o Estado é simplesmente um fato. Procurando as causas e as relações, os motivos e fins da coexistência dos governantes e governados têm-se uma idéia, que é a representação mental da realidade. Assim, o Estado é um órgão legítimo do emprego do poder e da coerção, enquanto instrumento de serviço do homem. Depreende-se daí, que a pessoa humana enquanto cidadão, existe para a pessoa humana como pessoa, ou seja, o Estado existe para o homem.

A teoria sociológica define Estado como uma sociedade política global, porque envolve outras sociedades políticas. Nesse sentido, o Estado é considerado multifuncional, extenso, permanente, obrigatório, organizado, de coação incondicional, unitário ou federal. É natural, no sentido de que decorre naturalmente do fato de os homens viverem em sociedade e pretenderem realizar sempre o bem geral, justificando-se assim a organização da sociedade em Estado.

Em outra perspectiva, o Estado é compreendido como obra da inteligência, da vontade ou dos interesses dos membros do grupo social, ou dos que nele exercem poder e influência. Assim, com diversos modos de implementação conforme o desenvolvimento social e o modo de pensar de cada grupo, o instinto social leva ao Estado que a razão e a vontade criam e organizam. Daí, ser possível citar Bourdieu (1990), quando afirma que o Estado é um artifício da inteligência humana.

Desconsiderando apenas a família, a que, pelo nascimento, o homem naturalmente pertence, mas de cuja tutela se liberta com a maturidade, em todas as outras sociedades ele ingressa voluntariamente e delas se ausenta quando quiser, sem que ninguém possa obrigá-lo a permanecer. Contudo, da tutela do Estado o homem não se emancipa jamais. Na verdade, o Estado envolve o homem na teia de laços inflexíveis, que iniciam antes de seu nascimento, com a proteção dos direitos do nascituro, e se prolongam até depois da morte.

Assim, todas as demais sociedades têm a organização e a atividade reguladas pelo Estado, o qual pode suprimi-las ou favorecê-las, sendo que nenhuma delas tem

poder direto sobre o indivíduo e somente conseguem dele o cumprimento das obrigações assumidas se o Estado as reconhece. Aparece o Estado assim, para os indivíduos e sociedades como poder de mando, como governo e dominação.

Os objetivos do Estado, portanto, podem ser considerados de ordem e defesa social, diferindo dos objetivos das demais organizações. Para atingir a finalidade da busca de bem público, o Estado emprega diversos meios, que variam conforme as épocas, os povos, os costumes e a cultura.

Contudo, pode-se afirmar que o Estado é a organização político - jurídica de uma sociedade para realizar o bem público. Nesse sentido, o termo Estado, conforme empregado atualmente, é relativamente novo, ou seja,

Os gregos, cujos Estados não ultrapassavam os limites da cidade, usavam o termo *polis*, cidade, e daí veio *política*, a arte ou ciência de governar a cidade. Os romanos, com o mesmo sentido, tinham *civitas e respublica*. Em latim, *status* não possuía a significação que hoje lhe damos, e sim a de situação, condição. Empregavam os romanos freqüentemente a expressão *status reipublicae*, para designar a situação, a ordem permanente da coisa pública, dos negócios do Estado. (AZAMBUJA, 2001, p. 28).

Pode-se dizer, de modo geral, que a partir do século XVI, a palavra Estado vai adentrando na terminologia política do mundo ocidental.

Tal compreensão referente ao Estado, torna-se relevante neste estudo, considerando a intenção de descrever algumas nuances do desenvolvimento e do papel do Estado até chegar ao chamado Estado moderno e sua influência no planejamento de políticas públicas. Para tanto, pretende-se abordar num primeiro momento, os pressupostos teóricos do Estado liberal e neoliberal, passando pela definição de políticas sociais, bem como a relação desta com o Estado para então abordar a questão da política educacional enquanto parte integrante da política social em curso no mundo contemporâneo.

Pressupostos teóricos do Estado Liberal e Neoliberal

O Estado capitalista, enquanto organização econômica do país, origina, possibilita, enfim, é pano de fundo para qualquer movimento vivenciado por determinado grupo social. O modo como o Estado capitalista pensa, implanta e implementa as políticas sociais/políticas educacionais para proteger os cidadãos origina-se basicamente de duas concepções: do liberalismo/positivismo ou do marxismo/materialismo dialético.

O Estado capitalista na tradição marxista, representada por Marx (1818 - 1883), Hegel (1770 - 1831) e Engels (1820 - 1895) (*apud*: AZEVEDO, 1997), entende que teoria e realidade se articulam e se complementam num movimento de mão dupla que fundamenta o método dialético. Há preocupação com a apreensão da realidade, tentando explicá-la melhor. Nesse sentido, Marx estuda as questões materiais da sociedade, tendo como ponto de partida a relação do homem com o trabalho. No materialismo-histórico

dialético, as relações sociais da produção econômica produzem a consciência, a existência, ou seja, a existência domina a consciência, ou ainda, pode-se afirmar que, nesta perspectiva, a história se faz pelas condições materiais. A questão histórica representa um contexto, no qual ações sociais concretas são determinadas num tempo e numa determinada sociedade. A terminologia dialética sinaliza o movimento da sociedade num processo contínuo determinado pelas contradições que as condições materiais e a existência colocam. A contradição se refere aos fatos contraditórios ou dois predicados contraditórios de um mesmo sujeito que só existem negando ao outro, não podendo ser analisados isoladamente, pois ela movimenta e transforma o sujeito.

A categoria da totalidade explica que as partes devem ser analisadas no todo e o todo por suas partes. Trata-se de uma visão de conjunto, sempre provisória e aberta, não esgotando a realidade, sendo que sua explicação possibilita uma melhor compreensão do todo. Nesse sentido, o todo não é dado pela junção ou pelo somatório das partes, pois a explicação é que dará a visão do conjunto.

O movimento perpétuo, ainda enquanto categoria do materialismo histórico dialético, aponta que tudo muda e que tudo que existe na sociedade é produção humana e portanto, pode ser mudado. O homem faz a história e trabalha com a transformação das coisas.

Ao pensar a quem serve o Estado capitalista, o *Manifesto Comunista* afirma que o Estado é o braço armado da sociedade e está a serviço da burguesia, da classe dominante em opressão à classe menos favorecida, sendo expressão das diferentes necessidades e interesses sociais. O Estado se instala para manter um projeto político e é fator regulador global do sistema. Assim, a natureza da relação entre o Estado capitalista e a relação de produção está situada no entendimento de que o Estado existe para manter o capital e defender a classe dominante. O Estado capitalista cria, portanto, as condições ideológicas para manter o modo de produção, ou seja, a separação entre trabalhador e os meios de produção.

Na sociedade burguesa, os sujeitos são iguais juridicamente, entretanto, impõe-se o princípio da qualificação. O Estado burguês neutraliza o trabalhador quanto à organização coletiva, ao mesmo tempo que incentiva o povo/nação a se tornarem participantes iguais, como cidadãos, evidenciando, assim, a idéia da globalização e da cidadania a partir do conceito liberal.

A educação, em sua raiz liberal, afirma que os alunos são todos iguais, pasteuriza as diferenças dos indivíduos, isolando-os de sua situação social. Tal movimento gerado pela sociedade é analisado por Gramsci (1891 - 1937, apud AZEVEDO, 1997), ao tentar clarificar o fato de que a mudança é fruto da esfera econômica da sociedade. Para Gramsci, o movimento se dá em relação com todas as instâncias que se articulam. Ele relaciona as dimensões da vida em sociedade e amplia o conceito ao apontar que o Estado é o somatório da sociedade política e da sociedade civil.

A partir dos séculos XVII e XVIII, cresce a burguesia, entretanto, a monarquia ainda domina o poder. Contudo, a burguesia precisa de uma teoria que legitime seu poder

contra o poder a partir da hereditariedade. Nesse sentido, Locke (*apud*: AZAMBUJA, 2001) defende que o direito à propriedade vem do trabalho contra qualquer princípio de tradição, sangue, herança, etc. Sinaliza, ainda, que o direito à vida e à liberdade supõe a superioridade da burguesia ante a nobreza.

Assim sendo, cresce a superioridade de quem consegue propriedade privada com relação àqueles que não têm ou não conseguem. É a superioridade daqueles que vencem na vida.

Cabe, nesse sentido, caracterizar os princípios básicos do liberalismo clássico: individualismo: o indivíduo é a origem e o destinatário do poder na sociedade; igualdade: assegura uma igualdade de tratamento em termos legais e não sociais. Para os liberais, não é a igualdade que uniformiza ou padroniza o homem, pois é um desrespeito ao indivíduo tratá-lo como igual; liberdade: individual, econômica, intelectual, religiosa e política, pois o indivíduo faz suas escolhas; propriedade: é um direito natural do indivíduo, obtida pelo trabalho, talento e capacidade; democracia: sistema político fundamental para que tais pressupostos ocorram, ou seja, para garantir esses direitos. Nesse entendimento, excluindo os não proprietários, todos têm direito de participar do governo.

As funções do Estado, na teoria liberal, passam pela garantia do direito natural da propriedade sem interferir na vida econômica, pela administração dos conflitos na sociedade civil, pelo zelo à segurança de todos, legislando sobre a esfera da vida pública.

Na tentativa de um balanço das propostas neoliberais, Perry Anderson afirma que o ideário neoliberal nasce após a Segunda Guerra Mundial, na Europa e América do Norte enquanto uma contraposição teórica e política ao Estado intervencionista e de bem-estar. Sua fundamentação origina-se no texto *O caminho da servidão*, de Friedrich Hayek em 1944, o qual descreve um ataque contra qualquer limitação da influência do mercado por parte do Estado, pois considera esta uma ameaça à liberdade econômica e política do indivíduo (ANDERSON, 1995). Tal proposta argumenta que o igualitarismo promovido pelo Estado de bem-estar impede a liberdade dos cidadãos e o dinamismo da concorrência, os quais levaram à prosperidade. Conseqüentemente, aponta a desigualdade enquanto valor positivo e imprescindível para o desenvolvimento social.

A partir de 1973, com a desestabilização econômica no mundo capitalista do pós-guerra, o projeto neoliberal passa a conquistar espaço. Segundo Hayek, a crise encontrava-se no poder excessivo dos sindicatos, no movimento reivindicatório e na exigência de que o Estado investisse cada vez mais nos programas sociais, pois “a estabilidade monetária deveria ser a meta suprema de qualquer governo. Para isso seria necessária uma disciplina orçamentária, com a contenção dos gastos com bem-estar, e a restauração da taxa ‘natural’ de desemprego, ou seja, a criação de um exército de reserva de trabalho para quebrar os sindicatos.” (*Ibid.*, p.11).

A proposta neoliberal demorou aproximadamente uma década para ser implementada, sendo que foi na Inglaterra, a partir de 1979 com o governo Thatcher que observou-se um país capitalista publicamente empenhado na efetivação do programa neoliberal. Nesse sentido, “Os Governos Thatcher contraíram a emissão monetária,

elevaram as taxas de juros, baixaram drasticamente os impostos sobre os rendimentos altos, aboliram controles sobre os fluxos financeiros, criaram níveis de desemprego massivos, aplastaram greves, impuseram uma nova legislação anti - sindical e cortaram gastos sociais. E finalmente, [...] se lançaram num amplo programa de privatização, [...]”(*Ibid.*, p.12).

Já nos Estados Unidos, a proposta evidenciou-se mais na competição militar com a União Soviética, visando derrubar o regime comunista na Rússia.

Enquanto proposta, o neoliberalismo visa, primordialmente, à redução da inflação dos anos 70 e obtém êxito com a deflação recuperando os lucros. Pretende ainda o aumento do desemprego e do grau de desigualdade, que cresceram significativamente nos países da Organização Europeia para o Comércio e Desenvolvimento. No entanto, a produtividade decresce durante os anos 70, considerando que o neoliberalismo acaba por desenvolver condições muito mais voltadas à especulação do que para a produtividade.

Conseqüentemente, o desemprego aumenta substancialmente o gasto social do Estado, levando a uma dívida pública de vários países entre estes, Inglaterra e Estados Unidos. Cabe ressaltar que, apesar dos entraves experimentados, os governos neoliberais resistem e são reeleitos. Evidencia-se portanto, que o ideário neoliberal, apesar dos percalços econômicos apontados, continua presente e influente no ocidente.

Complementando o ideário, cabe sinalizar que os princípios democráticos não são considerados valores do neoliberalismo, segundo Hayek, pois liberdade e democracia podem tornar-se incompatíveis caso a maioria democrática opte por intervir nos direitos de renda e propriedade de cada indivíduo. Torna-se evidente, portanto, a existência de um mecanismo para implantar e induzir o povo a aceitar políticas neoliberais, voltado para a indução democrática e não coercitiva. Trata-se, enfim, de um modelo ideológico em escala mundial, coerente, autoconsciente, militante, lucidamente decidido a transformar o mundo à sua imagem, em que o mercado é líder exclusivo, pois, enquanto “Guardião da justiça, recompensa os méritos, sobretudo habilidade e esforço. Matriz da riqueza, garante eficiência na alocação dos recursos e disponibilidade de bens e serviços. Mandatário da liberdade, impede que a distribuição de posses e oportunidades seja submetida ao arbítrio e à ação deliberada de qualquer pessoa.” (MORAES, 1994, p.528).

Vive-se uma hegemonia neoliberal ainda inacabada e complexa na expectativa de propostas que registrem um outro movimento econômico, político e social.

Políticas sociais

Desde 1873, pensadores alemães introduzem ações no terreno das políticas sociais, contudo, não há definição homogênea que abarque toda sua complexidade. Aproximando alguns conceitos, é possível afirmar que se trata do Estado em ação, considerando que originam-se basicamente da direção política na administração econômica de problemas sociais, de falhas de mercado. A definição justifica-se pela necessidade de

programas governamentais que visem corrigir as falhas de mercado, ou seja, “O suposto implícito é o de que os problemas sociais contemporâneos resultam quase que exclusivamente de falhas do mercado. O corolário óbvio induz à conclusão de que, uma vez remediadas as consequências das falhas - mesmo quando se admite que a terapia deva ser ininterrupta -, ficarão resolvidos os problemas sociais.” (SANTOS, 1987, p. 34).

Na verdade, o desenvolvimento de políticas sociais, é determinado por mudanças qualitativas ocorridas na organização da produção e nas relações de poder que impulsionaram a redefinição das estratégias econômicas e político-sociais do Estado nas sociedades capitalistas desde o final do século passado. Assim, “[...] a análise contemporânea de políticas públicas trata, precisamente, da temática clássica das teorias sociais - a distribuição e redistribuição do poder, o papel do conflito, os processos de decisão, a repartição de custos e benefícios sociais, [...]” (*Ibid.*, p.13).

No que se refere à produção, as mudanças ganham coró na redefinição da natureza do processo de acumulação do capital, que passou a ter seu dinamismo assegurado pelo aumento da produtividade social do trabalho, fundamentado na mudança da composição orgânica do capital e na substituição da exploração intensiva, com a extração da mais-valia relativa.

Nas relações de poder, as mudanças configuram-se na introdução de antagonismos estruturais entre os vários capitais singulares, especialmente entre os monopolistas e os não - monopolistas. Paralelamente, o emprego crescente do capital da produção, a concentração e a centralização de capitais, a ampliação dos mercados e até mesmo a internacionalização da produção acabam também introduzindo novos antagonismos entre capital e trabalho. Vale lembrar, ainda, nesse contexto que,

São as organizações e instituições de poder que convertem seus ocupantes em uma elite, destacando-os da base social ou do público a que teoricamente deveriam obediência, e não o inverso. As instituições de poder se transformam em instituições de elite não porque vêm a ser ocupadas por seres particularmente distinguidos, mas porque os distinguem. Em outras palavras, as elites não são, naturalmente, segregadas e filtradas pela sociedade, mas produzidas pelas próprias instituições, sejam as instituições econômicas, sejam as burocrático - administrativas, públicas e privadas, sejam as políticas. (*Ibid.*, p.59).

Assim sendo, iniciam-se autonomamente e fora da aparelhagem estatal, movimentos sociais visando ampliar os espaços de participação política das massas na socialização da riqueza e do poder. Tal ação implica, ainda, na redefinição dos espaços de participação política das classes dominantes e médias da sociedade, alterando mecanismos tradicionais da democracia clássica, ao mesmo tempo que cria novos organismos de democracia direta que passam a interferir também na definição das regras de convivência social, ou seja, “[...] , políticas de desenvolvimento social, destinadas a maximizar o bem-estar coletivo, e a equidade devem ser aferidas levando-se em consideração o fundo contrastante da situação presente.” (*Ibid.*, p. 49).

Tal complexidade vem exigir do Estado uma intervenção mais direta na valorização do capital e ainda a adoção da mediação política como estratégia privilegiada de dominação. Quanto a valorização do capital, o Estado investe na viabilização de recursos contra a queda tendencial da taxa de lucro.

Nessa perspectiva, o Estado assume o compromisso com a reprodução ampliada da força de trabalho visando propiciar altas taxas de mais - valia e de exploração. Assim, o Estado desenvolve um conjunto de ações na pesquisa, nas inovações tecnológicas, nas reestruturações industriais, no ensino, na educação profissional, em habitação, saúde, transporte, assistência social, divisão territorial e consumo coletivo, as quais circunscrevem o campo social, sendo que,

É desta fonte autônoma de criatividade e inovação nas formas de tratar com as coisas e com as pessoas que as elites decisórias, as contra-elites e todos os grupos sociais organizados tomam suas idéias, concepções, e mesmo preconceitos. É inegável que entre as inovações produzidas pelo desenvolvimento intelectual da humanidade e sua absorção nas práticas sociais e de governo pode intrometer-se ponderável lapso de tempo. (*Ibid.*, p.66).

Neste contexto, o Estado vê-se, cada vez mais, envolvido com estratégias políticas que visem a obtenção de consenso, diante da ampliação dos espaços super-estruturais da democracia clássica. Estas estratégias, resultantes do embate entre os interesses conflitantes das classes sociais tanto incorporam demandas reais das classes dominantes como procuram garantir a hegemonia do grupo monopolista. Evidencia-se, assim, uma aproximação entre os aspectos econômico e político do capitalismo na definição de políticas estatais, ou seja, sociais. Assim, pode-se afirmar que as políticas sociais, respondem simultaneamente às necessidades de valorização do capital e de mediação política dos interesses antagônicos que perpassam a sociedade industrial, expressos pelos diversos sujeitos políticos coletivos, sejam representantes da democracia clássica ou de novos espaços coletivos consolidados da democracia de massas.

Considerando as políticas sociais enquanto fração das políticas públicas, depreende-se que respondem a essa dupla determinação, ou seja, essas políticas resultam tanto das necessidades estruturais de produção e reprodução da força de trabalho, como da ampliação dos mecanismos de controle social das decisões estatais, em especial da consolidação dos níveis de participação alcançados pela população.

Assim, evidencia-se que a dinâmica das políticas sociais situa-se na contradição entre a socialização crescente do trabalho e a apropriação individual e privada dos frutos do trabalho social, bem como a contradição crescente entre a socialização da participação política e a apropriação privada ou individual dos aparelhos de poder.

O direcionamento do desenvolvimento de políticas sociais em determinada formação social é, portanto, determinado pela consolidação dos níveis de participação popular alcançados e ainda pelo modo de desenvolvimento das forças produtivas e das

relações de produção, pois “[...] o cerne do progresso social encontra-se na formulação de políticas que tenham por objetivo modificar a distribuição desigual de valores entre classes de populações intranacionais.” (*Ibid.*, p.51).

Relações entre Estado e políticas sociais

A determinação do conjunto das funções sociais de um subsistema social somente pode apoiar-se sobre as funções por ele mesmo indicadas se este subsistema tiver amplo poder ou capacidade autônoma de atuação para alcançar os fins por ele mesmo determinados. Assim, a distância entre os fins declarados e a orientação operativa, entre a ação orientada para finalidades e as condições do meio, entre o pensar e o fazer, tem sido, na construção da teoria das ciências sociais, um motivo de relevante preocupação. Contudo, “[...] não é a partir das estratégias da produção educacional, nem da estratégia do capital, dos partidos, das associações, do Ministério da Educação, da administração escolar, dos conselhos, das fontes de organização do orçamento, etc., que se pode entender a efetiva realização das funções sociais globais do sistema educacional ou a transformação dessas funções.” (OFFE, 1990, p.11).

Do mesmo modo, os problemas e contradições da política educacional do Estado apontam quatro pontos de referência funcionais, sendo eles, “o problema da qualificação conteudística, bem como da geração de disponibilidade da força de trabalho; a integração social de força de trabalho nas condições que caracterizam as relações de produção capitalista; a criação de legitimação que o sistema político necessita conseguir; a substituição freqüente de subsistemas sociais, cujas funções foram prejudicadas pela dinâmica do desenvolvimento industrial capitalista.” (*Ibid.*, p.47).

Na verdade, as políticas sociais vêm encontrando inúmeras dificuldades sobre as reformas nas condições de equidade assim como no enfrentamento das questões de desemprego ou outras situações de trabalho nas duas últimas décadas. Cabe, portanto, analisar o sentido das transformações ou reformas propostas pelo Estado, as quais vem alterando o sistema de proteção social.

Nessa perspectiva, os anos 70, caracterizam-se pela construção das estruturas básicas do *Welfare State*, embora de modo imperfeito em função de questões estruturais, institucionais e organizacionais. Assim, os países apresentam diversas variações organizacionais pertinentes à institucionalidade das políticas sociais.

Nos anos 80, os programas sociais projetam um Estado de bem-estar social imperfeito, que admite ampla margem de melhorias, conduzindo a múltiplas e desencontradas pressões da democratização, da crise e dos ajustamentos.

Na década de 90, com a ausência de um reordenamento consistente dos sistemas de proteção social, exigem-se reformas a partir de uma combinação desequilibrada entre políticas econômicas dotadas de claros objetivos e políticas sociais oscilantes, com ausência de definições claras dos objetivos e modos de implantação.

Para tanto, o Estado de bem-estar social, entendido a partir da função de estabelecer limites aos efeitos socialmente diferenciadores do mercado não poderá ser apontado como único responsável pela supressão da pobreza ou com a instauração da plena igualdade. Contudo, “[...] não resta dúvida de que tal sistema de freios à violência do mercado corresponde a formas mais densas de participação na riqueza social e de elevação do patamar de equidade, permitindo a Habermas descrever o Estado de Bem-Estar Social como uma formidável máquina de produção de igualdade.” (DRAIBE, 1997, p. 08).

Torna-se relevante, nesta análise, considerar o esquema gramsciano sobre a tese do fim do Estado, em que a visão que se tem de sociedade irá determinar o fim do Estado como equilíbrio recíproco entre sociedade civil e sociedade política ou como uma reabsorção da sociedade política na sociedade civil.¹

Na verdade, o sistema de proteção social vê-se afetado pela rigorosa economia de trabalho em suas mais contundentes manifestações, ou seja, o desemprego estrutural, o subemprego, o emprego precário e de baixa qualidade, a informalização das relações de trabalho.

Na contemporaneidade, entretanto, o moderno padrão produtivo, caracterizado pela flexibilidade e competitividade, e ainda as formas de concorrência em escala globalizada vêm exigindo patamares inéditos de formação de recursos humanos e melhoria dos níveis de qualificação da força de trabalho delineando novos caminhos para a condição de políticas sociais. Cabe, portanto, o desafio de implantação de políticas sociais capazes de enfrentar os níveis hoje prevalentes de desigualdade e pobreza, produzindo igualdades onde impera heterogeneidade, ou impedindo seu desenvolvimento. Tais políticas sociais, articuladas às reformas estruturais das economias, serão decisivas para a consolidação democrática e pelo rumo da economia e ainda atuarão de modo integrado às condições de vida dos segmentos sociais. (DRAIBE, 1997).

Políticas sociais e política educacional

No atual contexto social, dinâmico e mutável, conforme já descrito anteriormente, é possível observar e identificar os limites do Estado e suas possíveis nuances, seja através da introdução de novas qualificações pessoais para acesso aos serviços oferecidos pelo Estado, conforme o modelo liberal ou pela alternativa da solidariedade social.

¹ Do mesmo modo, pode-se compreender que “a sociedade civil é momento constitutivo de dois movimentos diversos, do movimento que vai da estrutura à superestrutura e do que se processa na própria superestrutura. De dois movimentos que se processam interdependentemente, mas sem superpor-se: o novo bloco histórico será um bloco no qual também essa ambigüidade será resolvida, graças à eliminação do dualismo no plano do Estado.” (BOBBIO, 1982, p.53-53).

Cabe, nesse sentido, pensar que as transformações político - sociais vinculam-se às mudanças econômicas e ainda marcam uma nova etapa da revolução tecnológica, ou seja, “Uma nova racionalidade parece tomar o lugar daquela que dominou a cena desde os primeiros passos do capitalismo, com reflexos sobre todos os aspectos da vida social, afetando as políticas sociais e a qualificação da força de trabalho.” (PAIVA, 1991, p.162-163). Trata-se de compreender que a discussão sobre o Estado de bem-estar acompanha a consciência de que o sistema educativo passa por significativa alteração, em função da nova configuração social.

A questão da pobreza, nesse contexto, considera que embora não se possa falar num programa mas em medidas típicas que seriam atualmente consideradas insuficientes para caracterizar a construção de um Estado de bem-estar, a via prussiana aciona articulado conjunto de leis sociais do século passado. A partir da década de 80 são aprovadas leis que asseguram aposentadorias, seguro por invalidez, incapacidade temporária e desemprego, serviços de saúde, auxílio maternidade e outros. Na verdade, as leis de proteção social em grande parte decorrem dos ideais de equidade e utopia e muitas vezes apresentam, mesmo que acionadas por governos conservadores, forte conteúdo democrático.

Ao pensar sobre o surgimento, significado e mutações do Estado de bem-estar, cabe considerar que a marca inglesa do *Welfare State* é inefável, tendo inspirado praticamente todos os países que se orientaram na mesma direção. (*Ibid.*, 1991). Já o modelo marxista, considera o *Welfare State* e suas bases teóricas como a fórmula de salvação do capitalismo, em que o Estado trataria de compensar os efeitos negativos dos ciclos econômicos, oferecendo maior segurança para o capital. Assim, tal teoria enfatiza o papel do Estado de bem-estar como resposta à necessidade de segurança sócio - econômica e aumento da demanda num contexto de maior divisão do trabalho e expansão dos mercados. Contudo, “[...] não passa pela cabeça de nenhum dos intérpretes negar a clara conexão e interação profunda entre o Estado de bem-estar e o mercado, gerando uma espécie de ‘economia mista’, em que a seguridade social funciona como sistema distributivo secundário que contribui para a demanda agregada, assegurando não apenas os serviços sociais mas o mercado correspondente à sociedade de massas.” (PAIVA, 1991, p.171).

Assim sendo, reconhece-se que o Estado de bem-estar criou, contudo, uma nova situação social, a qual resulta em novos problemas sobre a definição, funcionamento e controle de sua extensão. Em outras palavras, pode-se afirmar que “[...] não há quem suponha que a sociedade contemporânea possa dele prescindir; mas o sentimento de desconforto é generalizado.” (*Ibid.*, p.176), ou seja, a reflexão sobre a evolução econômica e política possível e as propostas de medidas que visem o bem-estar refletem ao mesmo tempo anacronismo e esperança, realismo e utopia, temor e mudança.

Quanto à análise sobre educação e bem-estar, cabe considerar, que os Estados nacionais historicamente pensam a educação como objeto de consistente política social. As

Igrejas sempre a viram como alvo de cuidados especiais, por sua importância como instrumento para a formação da consciência dos homens. Hoje, a educação integra a pauta dos direitos sociais conquistados no século XX, apoiada na sua evidente contribuição para o desenvolvimento econômico - social e político. Entretanto, vale ressaltar que,

Menos recursos, dúvidas quanto à extensão do bem-estar possível e quanto ao futuro em geral [...], transformações no espírito da época, que já não deixa muito espaço para o enfoque da educação como instrumento de combate à pobreza e de ascensão social vertical, como era freqüente no período de dominância do desenvolvimentismo, e coloca mesmo em dúvida os ideais de equidade e justiça, são fatores que restringem as possibilidades de uma expansão contínua e ampla. (*Ibid.*, p.187).

Já a questão da educação no mundo pós-keynesiano é abordada a partir do impacto das novas tecnologias e sua restrita assimilação pelo setor educacional.

Assim, as oportunidades de educação situam-se num campo menos atingido pela idéia de aquisição de serviços no mercado, embora esteja sempre presente a discussão sobre a produtividade das estruturas existentes. A questão da privatização, nesta perspectiva, é uma das discussões que enfocam a educação no mundo pós-keynesiano. Dessa forma,

[...] a tendência contemporânea à individualização do consumo, a busca da distinção em lugar da comunhão democrática, pode encontrar no próprio desemprego estrutural gerado pela evolução econômica de tais sociedades respostas adequadas que permitam o surgimento de um pólo econômico dinâmico apoiado sobre a existência de demanda de produtos que podem ser oferecidos por uma população que dispõe de tempo e educação para encontrar as formas de atendê-la. (*Ibid.*, p.194).

No entanto, considerando a educação como nóculo central das políticas sociais de bem - estar, cabe perceber a importância da solidariedade social da educação, posto que desemprego de jovens ao lado de grande população idosa e isolada pode criar um novo clima social e humano, além de atividades capazes de fazer florescer a vida econômica.

Finalizando

Considerando a tentativa, neste texto, de estudar as políticas educacionais, integrando-as no campo da sociologia da educação, pretende-se por fim, sintetizar algumas das principais idéias discutidas na intenção de buscar caminhos que conduzam à implementação de políticas públicas comprometidas com os interesses e necessidades do mundo moderno.

Assim sendo, a redefinição do papel e lugar do Estado, considerando os processos de globalização e transnacionalização do capitalismo parece encontrar-se no eixo central quando da discussão do desenvolvimento de políticas sociais.

O Estado pode ser entendido como organização política que, a partir de um determinado momento histórico, conquista, afirma e mantém a soberania sobre um determinado território, aí exercendo funções de regulação, coerção e controle social - funções mutáveis que, na transição para a modernidade, são indispensáveis para o funcionamento, expansão e consolidação do sistema econômico capitalista. Já o conceito de Nação, sendo fruto do século XIX, pressupõe que no âmbito de um determinado território ocorra um movimento de integração econômica, social, política e cultural.

Nesse sentido, a articulação entre o Estado e Nação, tem sido frequentemente designada pela expressão Estado-Nação, sendo uma “[...] visão que faz corresponder a um Estado coeso, ou fortemente integrado, uma nação, ou mesmo, apenas uma etnia, em qualquer dos casos supostamente identificáveis pela língua e pela cultura dominantes, pelas tradições e pela história. [A expressão Estado-Nação vem] reforçando assim a idéia de uma organização tendencialmente isomórfica de território, etnia, governo e identidade nacional.” (AFONSO, 2001, p.18).

Portanto, quando se fala em crise do Estado-Nação, não se deve necessariamente querer significar a morte do Estado como organização política, nem o anacronismo da idéia de nação, pois “[...] são cada vez mais retóricas do que reais as hipóteses de resistir à globalização econômica, política e cultural quando se pensa neste mesmo Estado como principal ou único mobilizador nacional de processos contra - hegemônicos.” (*Ibid.*, p.19).

Ao tratar da influência da ideologia neoliberal, cabe sinalizar que como o neoliberalismo faz apologia da globalização, ocorre uma forte tendência para atribuir aos Estados nacionais o papel de vítimas deste processo. A escola e as políticas educativas nacionais foram instrumentos para ajudar a nivelar ou a unificar os indivíduos enquanto sujeitos jurídicos, criando uma igualdade meramente formal que serviu e continua servindo para ocultar e legitimar a permanência de outras desigualdades (de classe, de raça, de gênero), revelando, assim, que a cidadania é historicamente um atributo político e cultural que pouco ou nada tem a ver com uma democracia substantiva ou com a democracia comprometida com a transformação social pois, “[...] a noção de cidadania pode, [...] ser também entendida, na sua gênese histórica, como um dos produtos esperados do exercício legítimo da *violência simbólica*, isto é, pode ser vista como o resultado de uma imposição cultural e identitária, cuja eficácia social, política e econômica resulta justamente do fato de dissimular a sua natureza arbitrária e violenta.” (*Ibid.*, p.21). Nesse entendimento, e se por um lado, as políticas sociais e educacionais podem ser interpretadas como instrumentos de controle social e como formas de legitimação da ação do Estado e dos interesses das classes dominantes, por outro lado, também não deixam de poder ser vistas como estratégias de concretização e expansão de direitos sociais, econômicos e

culturais, tendo importantes repercussões, na melhoria das condições de vida dos trabalhadores e dos grupos sociais mais vulneráveis às lógicas da exploração e da acumulação capitalistas.

No que se refere às questões da autonomia na delimitação de políticas públicas, vale ressaltar que, embora se esteja longe de poder constatar na prática, a existência de um completo esvaziamento da autonomia relativa do Estado-Nação, não se pode deixar de considerar que essa autonomia relativa está sendo cada vez mais desafiada e constrangida pelos processos de globalização e de transnacionalização do capitalismo.

A reforma do Estado surge, nesse contexto, com desafios muito mais complexos para enfrentar, pois a reforma hoje tem “[...] uma amplitude muito maior do que aquela que pode estar subentendida quando se fala em simples modernização da administração, sugerida, neste caso, por expressões como reinvenção do governo, ação administrativa orientada para os resultados, *new public management*, entre outras.” (Ibid., p.24).

Na educação, o Estado avaliador visa a sinalizar o fato de se estar acompanhando a transição de uma forma de regulação burocrática e fortemente centralizadora, para uma forma de regulação composta por diferentes elementos, conjugando o controle pelo Estado com estratégias de autonomia e auto-regulação do espaço educativo.

Por último, cabe lembrar uma outra forma de atuação do Estado ao tratar de questões referentes ao desenvolvimento de políticas educacionais. Trata-se do Estado competitivo, em que os sujeitos do Estado e do mercado procuram reinventar o próprio Estado como uma organização empresarial num mundo globalizado.

De outro modo, pode-se afirmar que,

[...] o que está em causa é essencialmente uma redefinição de prioridades relativamente a cada um dos três *problemas centrais* que têm caracterizado o mandato para a educação nas sociedades capitalistas democráticas, aparecendo agora em primeiro lugar, a garantia da ordem e controle sociais; em terceiro lugar, a legitimação do sistema (Ibid., p.28).

Enfim, cabe apenas sinalizar para a necessidade de se avançar na elaboração de políticas públicas coerentes e comprometidas com o modo de ver e de viver dos grupos sociais. Conforme AZEVEDO (1997, p.02), “as preocupações em investigar as políticas públicas extrapolam o campo da Sociologia e da Ciência Política, pelo próprio caráter interdisciplinar que, necessariamente, está implicado o enfoque do fenômeno.” Depreende-se daí o reconhecimento da investigação da educação em seus diferentes aspectos, como ação política social de natureza pública.

Referências

- AFONSO, A. Reforma do Estado e políticas educacionais: entre a crise do Estado-Nação e a emergência da regulação supranacional. **Educação e Sociedade**, 22 (75):15-32, 2001.
- ANDERSON, P. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, E. & GENTILI, P. (org.). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. São Paulo: Paz e Terra, 1995.
- AZAMBUJA, D. **Introdução à ciência política**. São Paulo: Globo, 2001.
- AZEVEDO, J.M.L. de. **A educação como política pública**. São Paulo: Autores Associados, 1997.
- BOBBIO, N. **O conceito de sociedade civil**. Rio de Janeiro: Graal, 1982.
- BOURDIEU, P. **Coisas ditas**. São Paulo: Brasiliense, 1990.
- DRAIBE, S. Uma nova institucionalidade das políticas sociais? Reflexões a propósito da experiência latino - americana recente de reformas e programas sociais. **São Paulo em Perspectiva**, v.11(4) 3-15, 1997.
- MORAES, R. Políticas públicas e neoliberalismo - nota crítica. **Educação e Sociedade** 15 (49): 524-530, 1994.
- OFFE, C. Sistema educacional, sistema ocupacional e política da educação - contribuição à determinação das funções sociais do sistema educacional. **Educação e Sociedade**, 11 (35):9-59, 1990.
- PAIVA, V. Educação e bem-estar. **Educação e Sociedade**, 12 (39):161-200, 1991.
- SANTOS, W. **Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira**. Rio de Janeiro: Campus, 1987.
- _____. A trágica condição da política social. In: ABRANCHES, S. e outros (org.). **Política social e combate à pobreza**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1989.