

REFLEXÕES SOBRE O ESTADO E AS POLÍTICAS PÚBLICAS

Ricardo Antunes de Sá

Mestre em Educação. Licenciado em Pedagogia. Professor assistente no setor de Educação – UFPR; Doutorando em Educação – UNICAMP.
antunesdesa@terra.com.br

Resumo

O presente artigo pretende refletir sobre as origens do Estado, fazendo alusão ao Estado liberal e a seu substrato ideológico, o liberalismo, para, em seguida, salientar a relação do Estado moderno com as Políticas Públicas.

Palavras-chave

Estado e política pública. Estado e sociedade. Políticas públicas.

REFLECTIONS ABOUT STATE AND THE PUBLIC POLITICS

Abstract

The present article intends to reflect about origins of the State. It speaks about the liberal State and its ideologic al substratum: liberalism. Afterward it stresses the relation between the modern State and the Public Politics.

Key words

Public politics. State and public politics. State and society.

Para uma introdução: origens e desenvolvimentos do Estado moderno

O Estado vai aparecer como um instrumento jurídico e político, territorialmente inscrito, para mediar os conflitos entre os diversos grupos sociais, configurando-se num dado espaço geográfico, numa dada cultura e num tempo histórico determinado. Demarcaremos aqui, conforme interpretação de Höfling (2001, p. 30), a diferença entre Estado e Governo:

Estado como conjunto de instituições permanentes, como órgãos legislativos, tribunais, exército e outras que não formam um bloco monolítico necessariamente, que possibilitam a ação do governo e Governo, com o conjunto de programas e projetos que parte da sociedade [...] que assume e desempenha as funções de Estado por um determinado período.

Num regime republicano, marca do Estado democrático, o poder de Governo é chancelado, por meio do voto, ao partido e aliados, eleitos pelos cidadãos, para exercer o papel de dirigentes e executar o programa divulgado em campanha.

O Estado burguês surgiu da contradição entre o Estado feudal em processo de desintegração, sob a hegemonia da monarquia absolutista (hereditário-divina) e os emergentes interesses da burguesia mercantil que se consolidaram por meio das novas bases materiais, tecnológicas e culturais construídas a partir da Revolução Científica e do Mercantilismo do período da Renascença, configurando a chamada Modernidade. Nesta, o Estado se constitui alicerçado nas novas formas capitalistas de produção e, desde então, seu papel tem sido, sobretudo, o de garantir que os conflitos de interesse e os tensionamentos ideológicos se pautem dentro da observância da não-ruptura com os dogmas do liberalismo clássico.

Na República (coisa pública), o Estado burguês se organiza em substituição ao poder divino/clerical e ao absolutismo pela divisão dos poderes — executivo, legislativo e judiciário — e à luz da Razão, que toma inexistente a figura do súdito no quadro político-social; Dessa maneira, transforma-se, como cidadão, em figura central na

nova configuração das relações sociais modernas, inaugurando-se o estado de direito. O liberalismo, enquanto ideologia amalgamadora das relações sociais capitalistas, difunde o princípio da igualdade das pessoas perante a lei, compensando, de certa forma, as diferenças que serão desencadeadas ou ampliadas numa formação social fundada na desigualdade entre os homens, embora, em nível do discurso, do imaginário, todos sejam iguais e tenham as mesmas oportunidades.

Para conter as contradições existentes no modo de produção capitalista, o Estado vive um eterno dilema: garantir a manutenção das relações sociais e de produção capitalistas e, portanto, a exploração da força de trabalho, mantendo a propriedade privada dos meios de produção, a livre iniciativa etc., ou atender, prioritariamente, às demandas por serviços sociais públicos dos grupos sociais que emergiram ao longo dos últimos três séculos, tais como o acesso à educação, saúde, segurança, transporte e à sobrevivência por meio do emprego. Isso nos permite compreender, de acordo com a concepção de Offe (apud HÖFLING, 2001), que o Estado atua como regulador das relações sociais a serviço da manutenção do conjunto das relações capitalistas, e não especificamente dos interesses do capital, a despeito de reconhecer a dominação deste nas relações de classe.

Esse papel de mediador e ao mesmo tempo fiador do capitalismo levou o Estado, nos últimos séculos, a adotar políticas públicas compensatórias. O Estado do Bem-Estar Social, criado a partir da Segunda Guerra Mundial nos países europeus ocidentais, fundamentava-se nas proposições keynesianas. Instituiu-se ou impôs-se ao próprio Estado o atendimento das demandas da sociedade civil, pela adoção de políticas sociais que atendessem às classes laborais para garantir acesso ao emprego, à saúde e à educação. Nos termos de Höfling (op. cit., p. 34), “as origens da política social [...] [são] [...] um processo de mediação como estratégia estatal entre interesses conflitivos.”

Sanfelice (2000, p. 13) vai evidenciar a contradição do Estado moderno e do capital quando esses necessitam

promover uma certa socialização da política e que, de fato, levou a conquistas históricas, como por exemplo: o sufrágio universal, a criação de grandes partidos políticos de massa, a ação efetiva de potentes sindicatos de profissionais, a legislação trabalhista e outros tantos.

O Estado e as políticas sociais neoliberais

A contradição social se torna, hoje, mais tensionada do que nos primórdios do surgimento do Estado burguês, pois as teses e as políticas implementadas nos anos 80 e 90 do século passado, sob a égide dos pressupostos neoliberais, lançaram sobre o aparelho do Estado um torniquete que tem restringido sua histórica responsabilidade em relação às políticas sociais, na medida em que, para o sistema capitalista, não há mais interesse de que ele responda pelo financiamento das demandas sociais como fazia até então. O neoliberalismo parte do pressuposto de que

a economia internacional é auto-regulável, capaz de vencer as crises e, progressivamente, distribuir benefícios pela aldeia global, sem a necessidade de intervenção do Estado [...] Enquanto o liberalismo clássico, da época da burguesia nascente, propôs os direitos do homem e do cidadão, entre os quais, o direito à educação, o neoliberalismo enfatiza mais os direitos do consumidor do que as liberdades públicas e democráticas e contesta a participação do Estado no amparo aos direitos sociais. Representa uma regressão do campo social e político e corresponde a um mundo em que o senso social e a solidariedade atravessam uma grande crise. É uma ideologia neoconservadora social e politicamente [...] neoliberalismo está na base das atividades do FMI, do Banco Mundial, dos grandes conglomerados e das corporações internacionais. A liberdade que postula é a liberdade econômica das grandes organizações, desprovida do conteúdo político democrático proposto pelo liberalismo clássico. (MARRACH, 1996, p. 42-43).

Torna-se um Estado enxuto que delega à sociedade a manutenção de diversos serviços sociais públicos como educação, saúde, telecomunicações etc., assumindo um papel mínimo de regulador de conflitos de interesses que são remetidos ao mercado. É uma concepção filosófica e política que procura articular uma visão hegemônica e universal, explicando e justificando o desenvolvimento histórico

regional e global da economia capitalista que preconiza a ditadura do mercado para que este, ‘naturalmente’, construa as bases de uma nova sociedade planetária.

Estaríamos no fim da história? Estaríamos na barbárie social?

Há, nessa discussão sobre a presença do Estado na implantação e manutenção de políticas sociais, duas perspectivas que se interdependem e se entrelaçam. A primeira é trazida por Vieira (2001, p. 14) ao afirmar que o Estado não cria a sociedade, e sim é criado por ela:

Determinada sociedade expressa em determinado Estado e em determinado governo suas necessidades individuais e grupais, suas ansiedades, seus preconceitos, suas contradições e sua maldade, os quais estão presentes em várias circunstâncias possíveis de análise.

Se olharmos para a sociedade brasileira, observaremos que o nosso Estado, em raríssimos momentos históricos, garantiu ao conjunto da sociedade um estado de direito. Seu *modus operandi* foi muito mais autoritário e discricionário. As políticas educacionais, ao longo de nossa história, acabaram refletindo essa ambiência histórica, institucional e política, por meio das diversas legislações e reformas descritas por vários autores da área (FÁVERO, 2001; RIBEIRO, 1988; XAVIER, 1990, 1992). Elas sempre foram deliberadas e promulgadas no âmbito das instâncias do Estado restrito ou da sociedade política, tendo muito pouca ou nenhuma participação da sociedade civil organizada.

O fato é que em poucos momentos de nossa história, tivemos ou vivemos em um Estado de direito democrático, no qual a sociedade civil organizada pudesse participar ativamente da elaboração das políticas públicas sociais. E, nos poucos momentos em que se conseguiu chegar ao Congresso Nacional (sociedade política) para encaminhar projetos da comunidade brasileira, manobras de setores conservadores e hegemônicos desfiguraram as propostas mais universalizantes e democráticas.

Apesar de estarmos vivendo, no Brasil, um período de democracia representativa e inserção periférica, tardia e dependente do processo de globalização econômica, de mundialização da cultura etc., podemos dizer que, ao longo da última década, houve profundas modificações na composição da sociedade brasileira, sobretudo nos grandes centros urbanos. Novos atores sociais, entidades representativas dos profissionais da educação, movimentos sociais, sindicatos e mídia estabeleceram, no âmbito da sociedade civil, novas correlações de força. No bojo dessa teia social, o Estado adquire novos contornos, embora, no caso brasileiro, ainda se apresente autoritário, centralizador e com pouca vocação para a democracia.

A segunda questão abordada por Höfling (2001, p. 40), que queremos incorporar a esta digressão, diz respeito ao processo de definição das políticas públicas e reflete os conflitos de interesses e os arranjos feitos nas esferas do poder:

as formas de organização, o poder de pressão e articulação de diferentes grupos sociais no processo de estabelecimento e reivindicação de demandas são fatores fundamentais na conquista de novos e mais amplos direitos sociais, incorporados ao exercício da cidadania.

Mais do que isso, esses fatores culturais

vão construindo processos diferenciados de representações, de aceitação, de rejeição, de incorporação das conquistas sociais [...] localiza-se aí procedente explicação quanto ao sucesso ou fracasso de uma política ou programas elaborados; e também quanto às diferentes soluções e padrão adotados para ações públicas de intervenção. (id. ib.).

Em nosso entendimento, os fatores históricos, culturais, simbólicos e o imaginário de uma dada sociedade tornam-se categorias de análise importantíssimas para compreender a elaboração e a implementação/execução das políticas sociais públicas, entre elas as educacionais. As políticas educacionais, pois, se amoldarão às características culturais e históricas (FÁVERO, 2001) da sociedade brasileira.

A sociedade civil organizada hoje no Brasil apresenta-se como instância superestrutural de pressão para que as políticas educacionais incorporem os interesses da população previstos na legislação e propostos pela sociedade política. Por outro lado, Montaño faz críticas à sociedade civil quando evidencia que, em seu interior, se instala um ‘contrapoder’, a partir do surgimento do terceiro setor, que atenderia aos reclamos do capital. Com isso, questiona a ‘benemerência’ das instituições que ‘dividem’ com o Estado o papel de atendimento das demandas sociais. Ao final de sua digressão fundamentada sobre a sociedade civil e o protagonismo do terceiro setor em tempos neoliberais, Montaño (1999, p. 72) diz:

É claro que deve haver uma crescente e ativa participação da sociedade civil, porém sem que isto signifique uma substituição da responsabilidade estatal (e do capital) com a ‘questão social’, sob os princípios de universalização, distributivismo e incondicionalidade das políticas sociais, consideradas como direitos de cidadania, o que configura a preservação de verdadeiras conquistas históricas [...].

Considerações finais

Dessa forma, entendemos que duas questões aqui são relevantes e devem ser consideradas: a primeira é a de que a sociedade civil deve participar ativamente da elaboração e execução das políticas sociais públicas. Por quê? Porque o Estado não tem aparelhamento suficiente, sobretudo em países como o Brasil, para ‘materializar’, implantar e acompanhar sozinho a aplicação das normas públicas. Essa vocação centralista do Estado (FÁVERO, 2001), parece-nos, não tem contribuído para que a sociedade assuma o bem público como seu patrimônio. A participação e o envolvimento da sociedade civil são decisivos para o alcance social das políticas estatais e, especificamente, das políticas educacionais.

A segunda questão refere-se ao controle do Estado pela sociedade, porque, quando se põe salvacionista em demasia, o Estado tende a descambar para regimes totalitários e antidemocráticos — como

criação de uma dada formação social, cabe à sociedade a vigilância sobre ele. As políticas públicas sociais, para se efetivarem, precisam do envolvimento, convencimento e engajamento da sociedade, para que tomem forma e sejam incorporadas à práxis cotidiana. Os governos contemporâneos que se instalam no poder do Estado têm usado, planejadamente, a mídia como instrumento de inculcação e/ou difusão.

Entendemos que a máquina do Estado deve passar por profundas transformações, se desejamos sua efetiva democratização no Brasil. A máquina estatal pouco se aperfeiçou desde o governo de Getúlio Vargas. Ainda se vê uma máquina estatal profundamente anacrônica, patrimonialista e corporativista que não consegue atender com qualidade ao público a que deve prestar seus serviços, a máquina não tem qualquer controle ou acompanhamento por parte da sociedade civil, de forma efetiva.

Nesse sentido, a questão do maior controle social da administração pública, como bem diz o professor Vieira (2001, p. 13), significa que “o controle social da administração pública representa um dos elementos mais importantes da democracia.” Ademais, lembremos que a máquina do Estado tem características histórico-culturais que a desenham e lhe dão configurações específicas que interferem na implementação das políticas públicas.

Queremos ressaltar que no aparelho público de Estado se instalam profundas contradições pouco descritas e/ou analisadas pelos autores. Aspectos como gestão democrática, qualidade de ensino etc. são temas enfatizados e aprofundados sob determinado enfoque/concepção, porém no bojo dessa discussão não vêm à tona as idiosincrasias, as lutas intestinas que existem dentro da máquina pública, das quais nossa história é pródiga e que permanecem eleição após eleição. O aparelho de Estado brasileiro é extremamente ineficaz do ponto de vista do atendimento às demandas sociais, mas isso não se dá apenas pelas injunções contemporâneas, neoliberais. As profundas marcas deixadas pelo Brasil colonial no aparelho de Estado — o patrimonialismo, o compadrio, o partidarismo — estão entranhadas nas veias e artérias da máquina pública brasileira (PERRONI, 2003; SODRÉ, 1989), sobretudo nas universidades públicas. Nela, há grupos que lutam pela hegemonia para ascenderem ao poder e/ou ao controle ideológico do aparelho público, como se controlassem um

meio de produção, e pouco, muito pouco se preocupam em torná-la eficiente, de qualidade e profissional. Esses grupos se manifestam contrários à tese da ineficiência da máquina, argumentando que são iniciativas neoliberais, de cunho tecnicista ou taylorista/fordista.

A implementação das políticas públicas, por exemplo, depende de um aparelho estatal que corresponda e responda às demandas da sociedade e, para isso, não basta reconhecer os ditames dos organismos financeiros internacionais que atuam em todos os países que estabelecem comércio e intercâmbio cultural e diplomático; implica também o reconhecimento e a compreensão dos determinantes históricos, culturais e simbólicos de uma dada sociedade, das influências, hoje, da mídia e das características das instituições do Estado brasileiro.

Parece-nos que há uma complexa dialética entre as categorias econômicas, estatais, sociais, históricas, culturais, pedagógicas e simbólicas que permeiam as políticas sociais públicas no Brasil.

Referências

FÁVERO, Osmar (Org.). *A educação nas constituintes brasileiras – 1823-1988*. 2. ed. Campinas: Autores Associados, 2001.

HÖFLING, Eloísa de Mattos. Estado e políticas (públicas) sociais. *Cadernos Cedes* (ISSN 0100-3262). v. 21, n. 55, p. 30-41, nov. 2001. Disponível em: <<http://www.scielo.br/scielo>>. Acesso em: 25 maio 2004.

MARRACH, Sonia Alem. Neoliberalismo e educação. In: GHIRALDELLI JR., Paulo (Org.). *Infância, educação e neoliberalismo*. p. 42-56. São Paulo: Cortez, 1996.

MONTAÑO, Carlos. Das 'lógicas do Estado' às 'lógicas da sociedade civil': Estado e 'terceiro setor' em questão. *Serviço social e sociedade*. n. 59, p. 47-79. São Paulo: Cortez, 1999.

PERRONI, Vera. Breves considerações sobre a redefinição do papel do Estado. *Política educacional e papel do Estado*. p. 21-71. São Paulo: Xamã, 2003.

RIBEIRO, Maria Luisa Santos. *História da educação brasileira*. 8. ed. São Paulo: Autores Associados/Cortez, 1988.

SANFELICE, José Luis. Estado e política educacional. Feira Pan Amazônica do Livro. p. 1-9, mimeo. Belém: 4-18 nov. 2000.

SODRÉ, Nelson Werneck. Cultura colonial. *Síntese de história da cultura brasileira*. 16. ed., p. 11-21. São Paulo: Bertrand do Brasil, 1989.

VIEIRA, Evaldo. A política e as bases do direito educacional. *Cadernos Cedes* (ISSN 0100-3262). v. 21, n. 55, p. 9-29, nov. 2001. Disponível em: <<http://www.scielo.br/scielo>>. Acesso em: 25 maio 2004.

XAVIER, Maria Elizabete S. P. *Capitalismo e escola no Brasil*. Campinas: Papirus, 1990.

_____. *Poder político e educação de elite*. 3. ed. São Paulo: Autores Associados/Cortez, 1992.