

CONCEPÇÕES DE ESTADO E POLÍTICA SOCIAL PARA A COMPREENSÃO DAS DESIGUALDADES EDUCACIONAIS

ELAINE DE ALMEIDA CABRAL

Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep), Brasília, Distrito
Federal, Brasil

RESUMO: Este artigo analisa diferentes concepções sobre Estado e política social com o objetivo de identificar como tais concepções são apresentadas em estudos sobre desigualdades educacionais. Tais estudos foram obtidos no Portal de Periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), com os seguintes critérios: artigos publicados nos últimos cinco anos (2014 a 2019), em Língua Portuguesa, em periódicos avaliados por pares, contendo as expressões exatas “desigualdades educacionais” e “Estado”. A análise demonstrou que a falta de uma concepção clara de Estado e de seu papel influencia diretamente na determinação dos objetivos da política educacional e de sua implementação.

PALAVRAS-CHAVE: Estado. Política social. Educação. Desigualdades educacionais.

INTRODUÇÃO

A educação é apresentada na Constituição Federal do Brasil como “direito de todos e dever do Estado e da família”, ressaltando-se ainda que “será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (BRASIL, 1988). Diante de tal proposição, convém analisar de que forma a educação se constitui como política social para enfrentamento da exclusão e de que forma a política educacional é construída pelo Estado dentro do modo de produção capitalista.

Este artigo tem como objetivo analisar as concepções de Estado e política social, especialmente no âmbito do materialismo histórico-dialético, relacionando-as com diferentes estudos sobre desigualdades educacionais publicados nos últimos cinco anos.

Para a produção deste artigo foi realizada pesquisa no Portal de Periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) com os seguintes critérios: artigos publicados nos últimos cinco anos, em Língua Portuguesa, em periódicos avaliados por pares, contendo as expressões exatas “desigualdades educacionais” e “Estado”. Foram obtidos 14 resultados; desses, sete foram desconsiderados, pois as passagens sobre o termo “Estado” se referiam a alguma unidade da Federação específica; os demais foram analisados considerando o Estado como elemento da sociedade de classes.

Inicialmente são apresentadas diferentes concepções de Estado, especialmente aquelas inseridas no materialismo histórico-dialético. Em seguida, são apresentadas as concepções de política social dentro do capitalismo e os estudos sobre desigualdades educacionais selecionados. Por último, são apresentadas as considerações finais, retomando a reflexão sobre a constituição da educação pelo Estado como política social para enfrentamento das desigualdades educacionais.

CONCEPÇÕES DE ESTADO

O Estado é uma construção que assume características próprias em diferentes momentos da história. De qualquer forma, o Estado representa uma forma de exercício do poder estabelecida entre as pessoas e/ou grupos dentro da sociedade. Neste estudo analisamos diferentes concepções de Estado, dando especial enfoque à ação estatal no contexto do capitalismo.

O período do Absolutismo representa, de forma mais clara, o início da configuração do poder estatal, quando a sociedade deixa de ser organizada com base em relações de vassalagem, calcadas em grande parte no compartilhamento e no núcleo familiar, e passa a observar regramentos comuns externos que diferenciam instâncias e grupos de poder na sociedade. Nesse contexto, diversos autores tentaram analisar o funcionamento do Estado e sua relação com a sociedade. Para Locke, o Estado teria como finalidade defender a vida e os direitos individuais, bem como a propriedade privada, tendo poder supremo para tal. Já para Hobbes, o Estado deveria regular a sociedade à medida que os cidadãos renunciassem ao seu poder. Para ambas as teorias, este poder configurado no Estado estaria nas mãos do próprio rei. Em outra perspectiva, Rousseau propunha que o poder do Estado deveria ser administrado por uma assembleia geral, e à sociedade deveriam ser garantidas a liberdade e a igualdade entre as pessoas. Dessas concepções, depreende-se um Estado no qual o poder era extremamente concentrado e vinculado ao rei e à nobreza que o sucederia, não havendo outras possibilidades fora desse modo de organização social.

A passagem do Estado absolutista para o Estado capitalista é marcada pela ruptura do poder representado pelo status da nobreza e sua substituição pelo poder objetivo, advindo da posse da propriedade privada para diferenciação entre as pessoas, que viriam a constituir classes possuidoras e não possuidoras.

Marx e Engels, ao analisarem o Estado burguês no início do capitalismo industrial, apresentam como elemento essencial a contradição entre os interesses particulares e os da comunidade, de onde surge um poder responsável por moderar o conflito e manter a ordem – o Estado –, colocando-se acima da sociedade, a qual passa a dominar por meio da lei, da tributação e da coação. Na visão de Engels, esse Estado passa a se apresentar como independente e autônomo, mas na verdade representa, no campo político, os interesses da classe dominante economicamente e objetiva evitar as reações da classe dominada. Conforme as palavras contidas em *O Manifesto Comunista*, para Marx e Engels, “o executivo no Estado moderno não é senão um comitê para gerir os negócios comuns de toda a classe burguesa” (p. 2005, p. 42).

CABRAL, E. de A.

No mesmo sentido da teoria marxista, para Mandel (1982, p. 333), “o Estado é produto da divisão social do trabalho”, tendo como papel “sustentar uma estrutura de classe e relações de produção”. Para o autor, a origem do Estado coincide com a da propriedade privada e com a separação das esferas privada e pública. No Estado burguês, deixam de existir as relações sociais de coerção e dependência, tomando o seu lugar as relações econômicas.

Também Harvey (2006) utiliza a leitura marxista sobre o Estado, acrescentando, entretanto, que este só se corporifica por meio de suas instituições, que atuam em favor da classe dominante. Harvey ressalta que, para manter a aparente independência do Estado, os interesses da classe dirigente precisam parecer interesses de toda a sociedade, o que é feito de duas formas: 1) atribuindo aos funcionários do Estado a imagem de autoridades acima da sociedade; 2) com a atuação ideológica do Estado. Essa atuação ideológica se dá, inclusive, na construção de conceitos universais, como justiça, direito e liberdade, que são idealizados e desvinculados de interesses de classe e, conseqüentemente, a própria atuação do Estado como agente defensor do bem comum se torna uma abstração.

Tomando como base inicial tais concepções de Estado, convém analisar a seguir as concepções de política social como produto de ações estatais, primordialmente, e seu impacto especificamente na formulação da política educacional para o combate das desigualdades na escola.

CONCEPÇÕES DE POLÍTICA SOCIAL

No contexto do Estado capitalista, a política social adquire um papel importante na manutenção e reprodução das relações sociais. Entretanto, em razão do seu caráter associado à ação estatal, diferentes concepções são utilizadas para representar seus elementos em diferentes contextos.

Pereira (2008) compreende a política social como uma espécie dentro do conjunto das políticas públicas, exatamente considerando que é desenvolvida pelo Estado. A esse respeito, a autora esclarece:

Dentre as competitivas interpretações conhecidas, destacam-se duas, considerando os limites de espaço deste texto: a que privilegia o Estado como o produtor exclusivo de política pública, a ponto de conceber o termo *público* como sinônimo do termo *estatal*; e a que privilegia a relação dialeticamente contraditória entre Estado e sociedade como o fermento da constituição e processamento dessa política. Neste sentido, a política pública não é só do Estado, visto que, para a sua existência, a sociedade também exerce papel ativo e decisivo; e o termo público é muito mais abrangente do que o termo estatal (2008, p. 94).

Assim, apesar de a política pública representar uma ação estatal, é realizada considerando a configuração da sociedade, a relação de forças entre classes e os conflitos de interesses que o próprio Estado representa. E por ser considerada uma espécie, a política social precisa ser compreendida dentro do gênero política pública. A autora esclarece ainda que a política pública “é, em outras palavras, ação pública, na qual, além

do Estado, a sociedade se faz presente, ganhando representatividade, poder de decisão e condições de exercer o controle sobre a sua própria reprodução e sobre os atos e decisões do governo” (PEREIRA, 2008, p. 95).

Para Pereira, é importante ressaltar que a política aqui considerada trata da ação voltada para atendimento a uma demanda social, portanto não se confunde com a atuação direta de representatividade pelo legislativo ou executivo do Estado. Assim, a política pública e a política social representam a concretização de direitos para promoção da cidadania, assentados e reconhecidos por meio de legislação, da qual o Estado é regulador (2008, p. 101).

Quanto aos direitos sociais representados na política social, a autora esclarece:

[...] o fato de eles dependerem de recursos para serem efetivados impõe, às políticas públicas que devem concretizá-los, desafios reais. Por isso, contemporaneamente tais políticas (notadamente a social) devem se inscrever num quadro de mudanças que também preveja a recuperação e transformação do Estado, tendo como horizonte uma estratégia que vá além dos direitos como postulação normativa (PEREIRA, 2008, p. 107).

Com isso, a autora demarca uma relação em que o Estado propõe ações para demandas da sociedade e esta mesma sociedade orienta o tipo de ação estatal que a mantenha.

Diferentemente de Pereira, que apresenta a política social vinculada à política pública, Vieira (2007) apresenta conjuntamente a política social e a política econômica, considerando o empobrecimento dos produtores expropriados no processo de acumulação do capital. Tal perspectiva retoma a origem da política social, associando-a diretamente à constituição do próprio Estado.

O autor cita que, com a liberação da iniciativa privada a partir da configuração do capitalismo na Inglaterra e da expropriação das terras dos produtores, formando grupos detentores e não detentores da propriedade privada e, conseqüentemente, do poder dentro da sociedade, surgiram problemas que exigiram a intervenção do governo central, com a finalidade de manter a ordem dentro do próprio capitalismo (VIEIRA, 2007, p. 138). Entre as demandas que se apresentaram estão a necessidade de educar o trabalhador para ler e escrever, para que pudesse gradativamente ser inserido no sistema industrial. A seguir viriam a formação científica dos técnicos, a regulação e organização das atividades econômicas, a construção de um sistema legal e, por fim, a prestação dos serviços sociais. Nas palavras do autor, “corrigia-se a regra de que o mecanismo do mercado representava o sistema de auto-regulamentação capaz de satisfazer às necessidades de subsistência de todas as pessoas” (p. 139). Portanto, para Vieira, a constituição da política social está diretamente ligada ao desenvolvimento econômico da sociedade, tanto para atender demandas da sociedade, que a própria economia era capaz de manter, quanto para preservar a estrutura social.

Vieira ressalta, entretanto, que a constituição da política social não partiu de uma iniciativa de um suposto Estado benevolente e sensível à demanda dos expropriados, mas após uma luta daqueles que se tornaram trabalhadores que se viam em condição de serem explorados no processo de produção: “A política social, compreendida como estratégia governamental de intervenção nas relações sociais, unicamente pôde existir com o surgimento dos movimentos populares do século XIX” (p. 139), aparecendo no capitalismo “a partir das mobilizações operárias sucedidas ao longo das primeiras revoluções industriais”, no final do século XIX, com a configuração e eclosão da questão social. E acrescenta: “Os direitos sociais significam antes de mais nada a consagração jurídica de reivindicações dos trabalhadores” (p. 144).

Assim como Pereira, Vieira demarca o significado do termo política ao tratar de política social e política econômica, esclarecendo que neste caso não se trata do mero estudo da forma de poder, mas, englobando o surgimento da questão social com base na política econômica. Conforme o autor, “constituindo uma unidade, tanto a política econômica quanto a política social podem expressar mudanças nas relações entre as classes sociais ou nas relações entre distintos grupos sociais existentes no interior de uma só classe” (VIEIRA, p. 141).

Aprofundando a análise da política social, Pereira (2013) aborda seu caráter contraditório, considerando por um lado a desigualdade social gerada no modo de produção capitalista e por outro lado a reação social por meio dos conflitos e lutas sociais dos expropriados e explorados por melhores condições de vida e trabalho, em busca de igualdade (p. 61). Entretanto, a autora ressalta que, dentro do contexto do capitalismo, a igualdade proposta por meio do reconhecimento de direitos sociais e da efetivação de políticas sociais serve à manutenção do próprio sistema de dominação do trabalho pelo capital, ou seja, a igualdade é aquela determinada dentro dos demais valores aceitos no contexto capitalista, o que retoma a proposição de Harvey apresentada anteriormente sobre a constituição de conceitos fundamentais nos limites da ideologia do sistema capitalista.

Ao tratar da política social, a autora esclarece:

Política social refere-se ao processo de desenvolvimento e implementação de medidas geridas pelo Estado e demandadas pela sociedade como direitos devidos para suprir necessidades sociais e promover o bem-estar dos cidadãos - seja prevenindo contingências associadas ao trabalho e a inseguranças sociais, seja combatendo-as quando instaladas. Sua razão de ser tem a ver com a existência de desigualdades produzidas estruturalmente por um sistema social dividido em classes e reproduzido historicamente por meio de relações de poder constantemente renovadas. Vista dessa perspectiva a política social [...] caracteriza-se como um processo político imbricado a estruturas sociais preexistentes (PEREIRA, 2013, p. 67).

A autora ressalva, porém, que a política social é considerada em parte dos estudos como um produto de decisões coletivas. Nessa acepção, a política social,

[...] tem conotação empírica e apresenta-se como resultado de decisões geralmente conflitantes, que na prática é aplicado pelos governos sob a forma de diferentes provisões, entre os quais se destacam: benefícios, serviços, subsídios, isenções fiscais, incentivos, treinamentos, programas de ativação para o trabalho, etc., que fazem parte das atividades do Estado e, particularmente, do Estado de Bem-Estar (2013, p. 69).

Retomando a discussão sobre a relação entre política econômica e política social já levantada por Vieira, e entendendo-a sob outra perspectiva, Pereira ressalta que a política econômica tem como finalidade a rentabilidade econômica privada e a valorização do capital, enquanto a política social é utilizada como suporte para alcançar fins sociais e garantir os objetivos da política econômica. A autora utiliza o estudo de Gough (2003) para diferenciar política social e econômica, esclarecendo que “a política social é considerada uma forma de intervenção pública na esfera da reprodução da força de trabalho e da família, enquanto a política econômica é outra forma de intervenção pública que incide na esfera da produção” (p. 69). Dessa forma, política social e econômica se aglutinam para o funcionamento do modo de produção capitalista, uma atuando na esfera direta da produção e a outra na esfera da reprodução das relações sociais.

A política social, para Pereira, pode ser compreendida também como campo de estudo acadêmico e, nesse sentido, interessa-se por compreender o papel que ela desempenha na sociedade e a quem está a serviço, no âmbito das ações e serviços de bem-estar. Os embates contra a sua execução, suas intencionalidades implícitas e explícitas, seus limites na busca do próprio bem-estar e sua configuração em diferentes contextos são aspectos a serem também considerados.

Diante do exposto até aqui, podemos perceber que a política social está associada ao surgimento da questão social no sistema capitalista e que sua implementação parte de uma ação do Estado em resposta às demandas e lutas advindas do conflito que se instala na sociedade a partir das desigualdades entre as classes. Portanto, torna-se interessante para este estudo analisar o impacto dessas concepções de Estado e política social na compreensão das desigualdades sociais e na formulação de políticas para o seu enfrentamento. Tendo em vista os interesses representados, desde a sua discussão, e a efetivação das ações para o público atendido, discute-se também se há garantia de direitos sociais para uma possível emancipação dos sujeitos.

A PRODUÇÃO ACADÊMICA SOBRE DESIGUALDADES EDUCACIONAIS

A reflexão sobre as desigualdades sociais passa, necessariamente, pela análise de diferentes contextos dentro do sistema capitalista e pela atuação do Estado por meio de suas diferentes instituições. Neste estudo, optamos por analisar as desigualdades educacionais como um dos aspectos das desigualdades sociais que têm como origem a questão social, considerando a escola como uma instituição do Estado que absorve – ou

que a ela são impostos – os interesses dos grupos de poder dentro da sociedade, mas que representa um dos ambientes de conflito e resistência na implementação prática da política social.

Mandel (1982) ressalta como uma das funções do Estado a de “integrar as classes dominadas, garantir que a ideologia da sociedade continue sendo a da classe dominante e, em consequência, que as classes exploradas aceitem sua própria exploração sem o exercício direto da repressão contra elas” (p. 334), o que se dá por meio da educação, da cultura e dos meios de comunicação. Nesse sentido, a política educacional deve ser analisada tanto na sua formulação, para identificação dos interesses representados, quanto na sua execução, para se analisar seus impactos na reprodução da ideologia da classe dominante e das relações sociais.

A seguir serão apresentadas as perspectivas de Estado e política social captadas nos sete textos selecionados a partir da pesquisa no Portal de Periódicos da Capes com o tema desigualdades educacionais.

O texto traduzido do original em espanhol *Estado, Políticas de Evaluación y Desigualdades Educativas en México*, de Bonals (2015), analisa resultados das avaliações de políticas públicas mexicanas voltadas para a redução das desigualdades educacionais, considerando a relação entre desenvolvimento regional e educação. Ao tratar da formulação e implementação das políticas públicas, a autora ressalta que estas são impulsionadas pelo Estado por meio da atuação da administração pública e resultam da “confrontação de forças que, em um momento determinado, torna possível a explicitação de um projeto de nação que se apresenta como hegemônico” (2015, p. 228). Nesse contexto, a educação é considerada um fator determinante para o desenvolvimento econômico, e o Plano Nacional de Desenvolvimento mexicano, apesar de pretender a redução das desigualdades regionais por meio do sistema educativo e de reconhecer o problema na qualidade do ensino, cita diversas vezes o conceito de capital humano como incremento do potencial das pessoas para sua incorporação ao mercado de trabalho.

No referido estudo, é possível compreender que a representação dos grupos dominantes se constitui na formulação da política social. Assim, ainda que se mascare a real finalidade do Estado ao elaborar um plano de desenvolvimento para o país, justificando-o por meio do suposto combate às desigualdades sociais regionais por meio da educação, não deixa de demonstrar que se propõe a promover o crescimento econômico, utilizando-se da formação da força de trabalho para tal finalidade.

O texto *A Reforma do Ensino Médio do Governo Temer, a Educação Básica Mínima e o Cerco ao Futuro dos Jovens Pobres*, de Araújo (2018), analisa os possíveis impactos da reforma do ensino médio aprovada em 2017, como o aprofundamento das desigualdades sociais e da exclusão dos jovens em situação de vulnerabilidade, a desqualificação da educação básica – especialmente para os mais pobres – e a desvalorização dos profissionais. Na visão da autora, a reforma atende ao interesse de flexibilizar a contratação de professores licenciados ao “direcionar o currículo para a formação de ‘personalidades produtivas’ e estimular o ‘mercado de serviços educacionais’” (p. 220). Ela argumenta ainda que a reforma agride a ideia de educação básica ao dificultar aos jovens pobres uma trajetória escolar de base científica e prever a transferência de recursos do Fundo de Manutenção da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) para centros de formação técnica privados.

Analisada como uma política, a reforma do ensino médio contém em si a contradição de interesses própria do Estado capitalista. A autora do artigo recorre a Althusser para demonstrar que a reforma propõe uma diferenciação na formação: política e científica para aqueles que devem “conduzir a nação”, e técnica para as massas. E conclui:

Na prática, tende a calcificar as desigualdades educacionais diretamente ligadas às desigualdades sociais, promovendo um verdadeiro cerco ao futuro dos jovens pobres, que terão muito mais dificuldades de reconstruir o seu “destino” ou mesmo de ingressar numa universidade, se este tiver cursado um itinerário formativo diferente daquele por ele cursado ou se tiverem cursado o itinerário de formação profissional (ARAÚJO, 2018, p. 229).

O que se observa em tal estratégia é a demarcação das posições sociais de cada grupo, cabendo a tal política a reprodução das relações sociais e das desigualdades.

O Programa Mais Educação é voltado a escolas em regiões de vulnerabilidade social e com baixo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) e tem como fim melhorar a qualidade da educação e reduzir as desigualdades educacionais. No texto *A Qualidade do Ensino Público e a Privatização via Programa Mais Educação*, Schimonek (2015) relaciona as mudanças sociais e econômicas desencadeadas pela crise do capitalismo no final do século XX com a gradativa redução da ação do Estado na educação e sua substituição pelo chamado terceiro setor, mediante parcerias público-privadas. A autora ressalta que, enquanto as estratégias neoliberais propagam a ideia de que o Estado é o causador da crise, por ser ineficiente e sem controle social, a iniciativa privada é apresentada como sinônimo de qualidade, eficiência, eficácia e equidade. Com base nessa perspectiva, o Estado passou a transferir recursos para ações implementadas pela iniciativa privada na educação pública ou, conforme a autora, foi criado “um mercado para a execução das políticas sociais, no qual o capital passou a ganhar com ele” (p. 505). Apesar do que foi proclamado em relação à entrada do setor privado e do terceiro setor no fornecimento de serviços públicos, o Programa Mais Educação foi uma demonstração de substituição da política educacional por ações focais para grupos específicos. A autora ressalta ainda que no lugar de promover a contratação de docentes qualificados, optou-se por ações assistencialistas por meio do voluntariado, o que acaba por acirrar as desigualdades, e não minimizá-las.

No texto *As Políticas Públicas e o Direito à Educação: Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego versus Plano Nacional de Educação*, Lima e Pacheco (2017) confrontam duas políticas do Estado em relação aos seus objetivos e execução, considerando as desigualdades educacionais, além de retratarem o papel da escola nessas desigualdades: “a função social da escola tem como um de seus elementos fundantes a contradição, que lhe é estrutural e que diz respeito ao seu papel de mediação dialética, sendo historicamente determinada na condição de reprodutora e/ou transformadora das relações sociais” (p. 492). As autoras ressaltam que a exclusão gerada no capitalismo interfere no direito à educação no Brasil, o que pode ser observado nas diferenciações dos sistemas de ensino. O texto apresenta um histórico da educação pro-

fissional no Brasil com sua destinação para a formação dos pobres para o trabalho, algo que é retomado no Pronatec; enquanto isso, o PNE tem como diretrizes a erradicação do analfabetismo e a superação das desigualdades educacionais. Entretanto, as duas políticas acabam não combatendo a exclusão, especialmente o Pronatec, que acaba se configurando como uma transferência de recursos públicos para a formação profissional.

Em tal estudo, é importante considerar algo sutil: os planos plurianuais que objetivam o desenvolvimento utilizam constantemente o discurso da redução das desigualdades sociais, o que atenderia à finalidade das políticas sociais na garantia de direitos. Entretanto, as políticas efetivadas tendem a concretizar, primordialmente, os interesses da política econômica, o que acaba desvirtuando a proposta inicial, tanto dos planos quanto das políticas executadas.

O artigo *Desafios Urbanos à Democratização do Acesso às Oportunidades Educacionais nas Metrôpoles Brasileiras*, de Ribeiro, Koslinski, Zuccarelli e Christóvão (2016), discute mudanças na configuração urbana no Brasil e suas implicações no acesso às oportunidades educacionais, considerando a educação como uma perspectiva de enfrentamento às desigualdades de origem. Os autores lembram que, no Brasil, a inclusão escolar das pessoas que saíram do campo para a cidade foi muito lenta, e os custos desse deslocamento ficou a cargo das famílias, ocasionando o que chamam de “metropolização da questão social”, ou seja, a vulnerabilidade social e a segregação residencial nas grandes cidades (p. 175). Os autores apresentam diversos estudos sobre o tema e propõem que a política educacional deve considerar a distribuição de oportunidades pelo território, assim como as políticas urbanas devem favorecer o acesso à educação.

Tal estudo levanta um dos aspectos da questão social, que é o acesso e o direito aos territórios pelos grupos sociais, em uma conjuntura de apropriação privada do espaço e, adicionalmente, determinação do uso do espaço público pelo grupo dominante, reproduzindo a desigualdade social e a exclusão.

Em *Federalismo, Descentralização e Municipalização: Desafios das Políticas Públicas para a Gestão Educacional*, Melo, Fernandes e Oliveira discutem o federalismo, a descentralização e a municipalização considerando “as políticas públicas que norteiam a gestão educacional” (2017, p. 52). Os autores analisam que o processo de municipalização da educação e a descentralização tinham como objetivo compartilhar o poder da União e dos estados brasileiros com os governos municipais e dar-lhes autonomia de gestão. De fato, o processo de municipalização do ensino no Brasil se intensificou com o movimento de reforma do Estado na década de 1990, marcado por políticas de ajuste fiscal voltadas para o crescimento econômico, ao mesmo tempo que se ampliavam as políticas sociais, ainda na esteira do processo político de redemocratização. Entretanto, o que tem ocorrido no Brasil na prática é o repasse de responsabilidades para os municípios, configurando “novas formas de dominação e clientelismo pelos estados e a própria União” (p. 54). Para os autores, isso ocorreu porque a municipalização do ensino não foi pensada como mecanismo de superação das desigualdades educacionais, especialmente no que tange ao financiamento da educação para melhoria da qualidade do atendimento.

No caso analisado no estudo, não se trata de uma política social específica em que são representados os interesses da classe dominante, mas a própria atuação do Estado o faz. Trata-se de uma outra estratégia do Estado para se desresponsabilizar pela promoção da política educacional, “minando” até mesmo as estruturas de poder que atuam direta-

mente no atendimento à população pobre, que tende a ser assistida, em grande parte, pelas escolas públicas municipais.

No artigo *Uma década do Proeja: sua gênese, balanço e perspectivas*, Oliveira e Scopel (2016) analisam a educação de jovens e adultos dentro do contexto de globalização e crise estrutural do sistema e sua relação com a reforma do Estado na década de 1990.

Na visão dos autores, a “universalização da educação básica, sob a lógica do capital (universalização formal), constitui premissa que acaba por afirmar *ad infinitum* a busca da emancipação política de todos os homens no sentido de torná-los membros da sociedade política” (p. 128). Depreende-se, daí, que a política educacional deve promover tal emancipação, o que adquire contornos mais peculiares ao se tratar da educação de jovens e adultos, pessoas que, em grande parte, foram excluídas da escola em razão de um atendimento ineficaz ou pelas próprias condições de desigualdade social que exigem a sua inserção no mundo do trabalho. Entretanto, os autores lembram que a referida emancipação dentro do capitalismo não pressupõe igualdade entre as pessoas, mas se configura como emancipação política, preservando-se as posições exercidas dentro das relações sociais. Os autores alertam que a execução do Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos (Proeja) tem se configurado enquanto política focal para cumprir compromisso com organismos multilaterais, com o objetivo de formar trabalhadores para um mercado em mutação, o que leva a questionar a quem, de fato, essa política visa atender.

Quanto à questão da emancipação política, convém apresentar a perspectiva de Lessa (2007). Para o autor,

[...] a sociabilidade marcada pelo desperdício e pela queda crescente da taxa média de lucros é uma decorrência histórica rigorosamente necessária da “emancipação política” – e, portanto, apenas com a emancipação humana, isto é, com a superação da propriedade privada, poder-se-á evitar o atual binômio desenvolvimento das forças produtivas/intensificação das desumanidades socialmente postas (2007, p. 8).

Considerando tal perspectiva, compreende-se que ações focais do Estado na promoção de uma política social, como o exemplo da política voltada para a educação de jovens e adultos, que tenha como base a emancipação política, venham a promover transformações concretas, a fim de combater desigualdades sociais. Contudo, nenhuma dessas políticas terá como objetivo promover alterações na estrutura de classes que configura a questão social. O que aparentemente se propõe com tais políticas é manter, minimamente, o controle sobre os conflitos sociais, garantindo à educação para os pobres com recursos e instrumentos mínimos para sua continuidade. Por outro lado, quando surge outra estratégia, tais políticas podem ser abruptamente descontinuadas, deixando o trabalhador “livre” para definir seus próprios rumos e escolhas no sistema de produção.

CABRAL, E. de A.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Retomando os estudos aqui apresentados, que tratam de desigualdades educacionais, torna-se clara uma das principais características das políticas sociais: a contradição. Se por um lado a educação é compreendida como uma das mais importantes estratégias para a transformação da sociedade, a política educacional promovida pelo Estado tende a reproduzir a lógica do capital.

Ainda assim, os espaços educativos se configuram como cenários de conflito e resistência, pois, aglutinam e explicitam as desigualdades sociais. A partir desse momento, o Estado passa a utilizar suas instituições legais e de repressão, bem como da política econômica, para oprimir o movimento insurgente nos espaços de ensino.

Considerando que os textos utilizados para análise retratam um momento histórico recente, convém refletir sobre os rumos que vêm sendo adotados na política educacional, a fim de se compreender os interesses implícitos e explícitos em sua formulação e as suas possíveis armadilhas na busca da garantia do direito não só à educação, mas à educação libertadora e emancipatória. No contexto atual, de crise do capitalismo, é importante e necessário não se deixar iludir pelas estratégias de promoção do desenvolvimento econômico do Estado, que supostamente teriam impacto no desenvolvimento social e na distribuição mais equilibrada da riqueza produzida, pois, a realidade educacional, não apenas no Brasil, expõe situações dramáticas de abandono da escola pública e, por outro lado, de financeirização da educação.

A contribuição acadêmica nos estudos sobre a questão social deve reconhecer as desigualdades presentes no próprio sistema educacional, entre diferentes níveis de ensino, além de prestar atenção às estratégias do Estado para mascarar a exclusão social, dando a falsa sensação de inclusão para pequenos grupos em detrimento daqueles mais afetados pelos sintomas da pobreza.

Artigo recebido em: 07/01/2020

Aprovado para publicação em: 08/04/2020

CONCEPTIONS OF STATE AND SOCIAL POLICY FOR UNDERSTANDING EDUCATIONAL INEQUALITIES

ABSTRACT: This article analyses different conceptions of State and social policy in order to identify how these conceptions are presented in studies on educational inequalities. These studies were obtained from Portal de Periódicos da Coordenação Nacional de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), based in the following criteria: articles published in the last five years (from 2014 to 2019), in Portuguese, in peer-review journals, containing the expressions "desigualdades educacionais" and "Estado". The analysis showed that the lack of a clear conception of State and of its role influences the analysis of educational policy objectives and its implementation.

KEYWORDS: State. Social policy. Education. Educational inequalities.

CONCEPCIONES DE POLÍTICA ESTATAL Y SOCIAL PARA LA COMPRENSIÓN DE LAS DESIGUALDADES EDUCATIVAS

RESUMEN: Este artículo analiza diferentes concepciones de la política estatal y social para identificar cómo se presentan tales concepciones en los estudios de las desigualdades educativas. Estos estudios se obtuvieron del Portal de Periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), com los siguientes critérios: artículos publicados en los últimos cinco años (2014 a 2019), em português, em revistas revisadas por pares, que contienen las expresiones “desigualdades educacionais” y “Estado”. El análisis mostró que la falta de una concepción clara del estado y su papel influye diretamente em el análisis de los objetivos de la política educativa y su implementación.

PALABRAS CLAVE: Estado. Política educativa. Educacion. Desigualdades educativas.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, R. M. L. A reforma do ensino médio do governo Temer, a educação básica mínima e o cerco ao futuro dos jovens pobres. **Holos**, ano 34, vol. 08. p. 219-232.

BEHRING, E.; BOSCHETTI, I. **Política social: fundamentos e história**. São Paulo: Cortez, 2006. Cap. 2. Capitalismo, liberalismo e origem da política social. p. 47-72.

GOUGH, I. **Capital global, necesidades básicas y políticas sociales**. Madrid/Buenos Aires: Miño y Dávila, 2003.

HARVEY, D. **A Produção Capitalista do Espaço**. 2ª Ed. Annablume, SP, 2006, Cap.3. p. 73-94.

LESSA, S. “A Emancipação Política e a Defesa de Direitos” In: **Revista Serviço Social e Sociedade**, nº 90. SP, Cortez, junho de 2007. 16p.

LIMA, M.; PACHECO, Z. S. T. A. As políticas públicas e o direito à educação: Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego versus Plano Nacional de Educação. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 38, nº. 139, p.489-504, abr.-jun., 2017.

MANDEL, E. **O Capitalismo Tardio**. SP, Abril Cultural, 1982. Introdução (p. 3-6) e Cap. 15. O Estado na fase do capitalismo tardio p. 333-350.

MARX, K. e ENGELS, F. **Manifesto Comunista**. 3ª reimpressão. São Paulo: Boitempo, 2014. Introdução de Osvaldo Coggiola; texto principal e os prefácios de Marx e Engels de diversas edições, p. 9-83.

CABRAL, E. de A.

MELO, M. F. S.; FERNANDES, S. B. S.; OLIVEIRA, F. F. A. Federalismo, descentralização e municipalização: desafios das políticas públicas para a gestão educacional. **Holos**, Ano 33, vol. 03, p. 51-61.

OLIVEIRA, E. C.; SCOPEL, E. G. Uma década do Proeja: sua gênese, balanço e perspectivas. **Holos**, Ano 32, vol. 6, p. 120-144.

PEREIRA, C. P. **Proteção Social no Capitalismo**. Contribuições à crítica de matrizes teóricas e ideológicas conflitantes. Tese de Doutorado. PPGPS/SER/UnB, 2013, Cap. 1. p. 32-76.

PEREIRA, P. "Discussões conceituais sobre política social como política pública e direito de cidadania". In: BOSCHETTI *et al.* (org.) **Política Social no Capitalismo: Tendências Contemporâneas**. São Paulo, Ed. Cortez, 2008. p. 87-108.

PONS BONALS, L. (2016). Estado, políticas de avaliação e desigualdades educacionais no México. **Revista Internacional De Educação Superior**, 1(2), 227-246.

RIBEIRO, L. C. de Q.; KOSLINSKI, M. C.; ZUCCARELLI, C.; CHRISTOVÃO, A. C. Desafios urbanos à democratização do acesso às oportunidades educacionais nas metrópoles brasileiras. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 37, nº. 134, p. 171-193, jan.-mar., 2016.

SCHIMONEK, E. M. P. A qualidade do ensino público e a privatização via Programa Mais Educação. **Educação: Teoria e Prática**/ Rio Claro/ vol. 25, n. 50/ p. 502-516/ set.-dez. 2015.

TONET, I. "Qual política social para qual emancipação". In: **Revista SER Social**, Brasília, v. 17, n. 37, p. 279-295, jul.-dez./2015.

VEIRA, E. **Os direitos e a política social**. São Paulo: Cortez, 2007. Cap. 5 e 6. p. 136-152.

ELAINE DE ALMEIDA CABRAL: Doutoranda em Política Social pela Universidade de Brasília (2019) Mestre em Gestão e Avaliação da Educação Pública pela Universidade Federal de Juiz de Fora (2013). Especialista em Planejamento Educacional e Políticas Públicas pela Universidade Gama Filho (2011). Graduada em Geografia pela Universidade de Brasília (2006). Pesquisadora-Tecnologista do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep).

Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-3890-9458>

E-mail: elaine.cabral@inep.gov.br

Este periódico utiliza a licença *Creative Commons Attribution 3.0*, para periódicos de acesso aberto (*Open Archives Initiative - OAI*).