




*Artigos Originais***PENSANDO O DESENVOLVIMENTO: O ESTADO E A POLÍTICA PÚBLICA DE EDUCAÇÃO NO CONTEXTO DO ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL****Original Articles***THINKING DEVELOPMENT: STATE AND THE EDUCATIONAL PUBLIC POLICY IN THE CONTEXT OF WELFARE STATE**

Josenilda Aparecida Ribas Bueno**

<http://lattes.cnpq.br/8643874410776450>jo_abueno@hotmail.com

Lucia Cortes da Costa***

<http://lattes.cnpq.br/6644977757704980>

CAMINE: Cam. Educ. = CAMINE: Ways Educ., Franca, SP, Brasil - eISSN 2175-4217 - está licenciada sob [Licença Creative Commons](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/)    

RESUMO

A educação é um direito social que, quando devidamente efetivado, funciona como instrumento promotor de desenvolvimento e de transformação. Tendo por base a perspectiva social-desenvolvimentista, este artigo tem por objetivo promover uma reflexão sobre o desenvolvimento, considerando para isso o papel do Estado e da política pública de educação. Destarte, a partir do arcabouço teórico construído em torno da temática do desenvolvimento, o artigo apresenta um panorama geral da política de educação no Brasil nos últimos anos, bem como os principais desafios em sua trajetória atual, principalmente no que se refere aos condicionantes a serem atendidos para que de fato a educação possa atuar reduzindo desigualdades, em vez de projetá-las para o futuro. Para tanto se utilizou a metodologia de pesquisa bibliográfica, contando com contribuições de Kerstenetzki (2012), Lavinias (2013), Castel (2005), Fernandes (2006), Castro (2012), entre outros. O estudo apontou algumas questões a serem consideradas no tocante às políticas educacionais brasileiras, principalmente no que refere à desigualdade de oportunidades educacionais e às desigualdades regionais existentes no país.

Palavras-chave: desenvolvimento. políticas públicas. educação.

* Versão modificada de apresentação feito no 4º CONINTER (Congresso Internacional Interdisciplinar em Sociais e Humanidades) em novembro de 2015.

** Mestranda em Ciências Sociais Aplicadas pela Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG). Membro do grupo de pesquisa "Agenda social do Mercosul e proteção social no Brasil" (UEPG – CNPq). Bolsista CAPES.

*** Doutora em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Professora na pós-graduação em Ciências Sociais Aplicadas e na graduação em Serviço Social da Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG). Avaliadora do INEP (MEC) na área de Serviço Social. Bolsista produtividade do CNPq.

ABSTRACT

Education is a social right, which when properly implemented, works as an instrument of development and transformation promotion. Based on a social-developmental perspective, this article aims to promote a reflection on development considering for this the role of State and Educational Public Policy. Thus, from the theoretical framework built around the development theme, this article presents an overview of the educational policies in Brazil in recent years, as well as the main challenges in its current trajectory, particularly with regard to the conditions to be met with in order to enable education to act reducing inequalities rather than project them into the future. For that we used the bibliographical research methodology, provided with contributions from Kerstenetzky (2012), Lavinias (2013), Castel (2005), Fernandes (2006), Castro (2012), among others. The study pointed out some issues to consider with regard to Brazilian educational policies, especially with regard to unequal educational opportunities and existing regional inequalities in the country.

Keywords: development. public policy. education.

INTRODUÇÃO

A discussão sobre políticas públicas tem se tornado cada vez mais frequente no cotidiano dos países democráticos de forma geral. É inegável, portanto, a relevância das intervenções do Estado na sociedade, por meio de suas políticas econômicas ou sociais, já que por meio delas o Estado desempenha papel fundamental no processo de desenvolvimento nacional.

Este artigo parte da concepção de desenvolvimento que pressupõe que paralelamente ao crescimento econômico a maioria da população possa ser beneficiária das transformações decorrentes desse crescimento. Uma perspectiva que analisa o desenvolvimento não apenas sob o aspecto econômico, mas também social. Sob essa ótica, os gastos sociais são determinantes na classificação do Estado de Bem-Estar que se tem, ou que se pretende alcançar.

Nessa construção, o acesso à educação de qualidade está diretamente relacionado com o desenvolvimento. Trata-se de um direito fundamental que funciona como instrumento promotor de desenvolvimento econômico e de transformação social, de forma que sua prestação adequada está diretamente relacionada com a redução de desigualdades no médio e longo prazo.

O artigo está organizado de forma a trazer inicialmente uma reflexão sobre o Estado e as políticas públicas. Posteriormente segue abordando as peculiaridades do Estado brasileiro e a problemática da desigualdade, tanto de renda, como de oportunidades, ainda preponderante no país. E por fim avança na análise da

educação enquanto pilar do Estado de Bem-Estar social, apresentando um breve panorama da política de educação no país na atualidade.

O ESTADO E AS POLÍTICAS PÚBLICAS

As primeiras interpretações com relação às intervenções do Estado na economia dizem respeito à concepção de Estado mínimo, pautada na suposição do trabalho como mercadoria e sua regulação pelo livre mercado. Tais ideias caracterizam o liberalismo econômico, que posteriormente mostrou-se ineficiente no sentido de responder de forma satisfatória às problemáticas do sistema e às demandas da sociedade.

Como se sabe, a “mão invisível” não logrou êxito em orientar adequadamente as relações econômicas e produzir o bem comum. Evidenciou-se então a necessidade de uma maior intervenção do Estado a fim de mitigar as falhas do livre mercado, que por ser excludente, não garante que todos tenham ao menos a satisfação de necessidades básicas, tais como alimentação e saúde, entre outras.

Foi então que após a crise de 1929 surge uma nova forma concepção teórica acerca do Estado baseada no pensamento do economista britânico John Maynard Keynes. Tal interpretação permitiu evidenciar o Estado, não apenas como fornecedor da base legal para as ações do mercado, mas como participante ativo na economia, de forma a assegurar crescimento do emprego e da renda, a estabilidade de preços e o bem-estar social (LEAL, 1990).

Como explicado por Leal (1990, p. 4), a perspectiva keynesiana se opunha à racionalidade do livre mercado e às políticas de socialização radicais. Seus pressupostos “distributivistas e baseadas no primado do cidadão e do consumidor sobre os produtores”. Ou seja, relacionava a formação da riqueza à demanda/consumo e conseqüentemente à necessidade de melhorar a distribuição da renda decorrente da produção, propiciando a compatibilidade entre o pleno emprego e a busca pela igualdade, ensejando assim a democratização do acesso aos resultados da produção do país.

Para tanto, torna-se imprescindível a intervenção do Estado na economia por meio dos serviços sociais, do aumento do emprego público e privado e também da garantia de benefícios sociais aos trabalhadores.

Como explica Leal (1990), o Estado keynesiano diferencia-se no sentido de abrir espaço para o surgimento de novas formas políticas, possibilitando conciliar o "Estado Econômico" com o "Estado Social".

Dialeticamente, não se trata de um corte histórico radical entre um Estado anterior - liberal, não intervencionista - e um Estado Keynesiano - intervencionista, "Estado Plano" – mas de um "Estado Integral", contraditório, apoiado em novos compromissos históricos, compondo com o capital e o trabalho um novo arranjo para possibilitar o consenso político. (LEAL, 1990, p. 5-6).

Atribui-se, portanto ao pensamento de Keynes e ao seu compromisso de “‘Pleno Emprego’ e ‘igualdade’” (LEAL, 1990, p. 6), o alargamento das funções do Estado que culminaram no surgimento do *Welfare State*, ou Estado de Bem-estar ou também denominado, Estado-Providência. Este que na definição de Boaventura de Souza Santos (1987):

[...] é o resultado de um compromisso, ou de um certo pacto teorizado no plano econômico por Keynes, entre o Estado, o capital e o trabalho, nos termos do qual os capitalistas renunciam a parte de sua autonomia e dos seus lucros (no curto prazo, não no médio prazo) e os trabalhadores a parte de suas reivindicações (as que respeitem à subversão da sociedade capitalista e à sua substituição pela sociedade socialista. Esta dupla renúncia é gerida pelo Estado. O Estado transforma o excedente libertado, ou seja, os recursos financeiros que lhe advêm da tributação do capital privado e dos rendimentos salariais, em capital social. (SANTOS, 1987, p. 14).

Como bem explanado por Santos (1987), o capital social assume duas formas fundamentais: o investimento social e o consumo social. O primeiro se refere ao conjunto de despesas em bens e serviços que aumentam a produtividade do trabalho (e a rentabilidade do capital) e o consumo social. O segundo se refere ao conjunto de despesas em bens e serviços, consumidos de forma gratuita ou subsidiada pelos trabalhadores, incluindo também gastos com grupos sociais não assalariados. Nesse contexto o capital social adquire tripla função: criar condições para o fortalecimento do capital; aumentar a demanda interna por bens e serviços, e; harmonizar os conflitos entre capital e trabalho, proporcionando redistribuição de rendimentos.

Quanto à magnitude do Estado de Bem-estar, esta está diretamente relacionada ao grau de abrangência da cobertura dos cidadãos, o grau de

participação do Estado no gasto social e a amplitude dos riscos cobertos independentemente da posição no mercado de trabalho. As interpretações concernentes ao *Welfare State* convergem em torno de três tipologias fundamentais: o modelo liberal/residual, o modelo universal/redistributivo e o modelo meritocrático/corporativo. No Brasil há predomínio do modelo meritocrático/corporativo, visto que em regra, o acesso aos benefícios da política social é definido com base na posição dos indivíduos no mercado de trabalho, mais precisamente em arranjos contributivos (RIBEIRO; VALADARES; SANTOS, 2010).

Mas como pensar então, o papel e as formas de intervenção do Estado nas sociedades capitalistas atuais?

Na concepção de Castel (2005), a principal função do Estado social não está na redistribuição de renda, mais frequentemente lhe atribuída, mas no seu caráter protetor que contribui na superação do caráter irredutível da oposição proprietários/não-proprietários, garantindo a estes últimos as condições de sua proteção. “Compreende-se assim que a função essencial do Estado na sociedade salarial, e seu maior êxito, foi sem dúvida chegar a estrangular insegurança social, isto é, agir eficazmente como redutor de riscos sociais.” (CASTEL, 2005, p. 37).

As sociedades capitalistas se organizam em torno dos mercados, especialmente do mercado de trabalho. O trabalho é fator essencial nas nessas sociedades, de forma que muitos dos direitos e garantias estão relacionados ao trabalho e, sobretudo ao risco de não trabalho.

O trabalho é a forma de geração de renda, para que o trabalhador possa assegurar seu sustento e de sua família, mas principalmente fonte de geração das riquezas inerentes ao sistema capitalista. Nesse aspecto convém observar que as políticas sociais de educação, saúde, alimentação, previdência, assistência, habitação, transporte e do próprio trabalho, estão relacionadas em maior ou menor grau com o trabalho e geração de renda.

Retomando o pensamento keynesiano exposto por Leal (1990) acerca do papel do Estado, conclui-se que este tem a função de assegurar crescimento do emprego e renda, a estabilidade de preços e o bem-estar social. Haja vista a ineficiência do mercado no tocante à execução de determinadas funções econômicas, tais como distribuir adequadamente a renda, fornecer determinados bens de forma satisfatória e equitativa, entre outras, evidencia-se a necessidade da

atuação e da intervenção do Estado através das políticas públicas, mais especificamente das de cunho social, ou seja, as políticas sociais.

As políticas públicas, porém vão além de uma intervenção do Estado. Nas palavras de Di Giovanni, uma política pública é uma *“forma contemporânea de exercício de poder nas sociedades democráticas”* (DI GIOVANNI, 2009, p. 4 -5, grifo do autor), que decorre da complexa interação entre Estado e sociedade, incluindo relações sociais que adentram o campo da economia. Logo, as intervenções do Estado são moldadas no tocante às formas, os conteúdos, os meios, os sentidos e as modalidades de intervenção em função da pluralidade de atores de origens e natureza diversa, cujos interesses específicos podem ser convergentes ou divergentes.

Trata-se de um conceito evolutivo, de forma que a realidade observada é resultado de um processo constante de transformações históricas nas relações entre Estado e sociedade. Essas relações, por outro lado, estão cada vez mais relacionadas com os processos de democratização das sociedades contemporâneas. Deve-se, portanto considerar a historicidade, não apenas para compreender o conceito e a natureza do fenômeno estudado, mas também para avançar em sua teorização (DI GIOVANNI, 2009).

DESIGUALDADE NO BRASIL: PARTICULARIDADES HISTÓRICAS

Quanto mais injustas as estruturas estabelecidas em determinada sociedade e quanto mais díspar é essa sociedade, maior será a necessidade de intervenção do Estado no âmbito da regulação e proteção social. Principalmente quando falamos de países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento, geralmente marcados por intensa desigualdade.

Como assinalam Barbosa e Amorim (2013), a problemática da desigualdade e o significado de seu enfrentamento suscitam profundo debate nas ciências sociais, especialmente, nos países subdesenvolvidos da periferia do capitalismo. Debate este extremamente necessário para a superação da modalidade de capitalismo construída e alicerçada na dependência na manutenção de altas disparidades de renda, riqueza e acesso aos bens públicos e sociais.

O Brasil apresenta um histórico marcado pela concentração da renda, cuja origem remonta ao período colonial. Nesse sentido, os mesmos autores apontam três fatores principais, que de forma geral, explicam a desigualdade brasileira, três processos de extrema relevância, porém não vividos pelo país: ausência de uma reforma agrária, ausência de liberdade de organização (no que tange maior acesso aos direitos sociais e as oportunidades) e ausência de uma ampla reforma fiscal e tributária.

Tais ideias vêm ao encontro do exposto por Lavinias (2013). Segundo a autora, para alcançar uma sociedade mais homogênea e justa é necessário dispor de mecanismos regulatórios que assegurem de forma contínua e permanente a igualdade de condições entre todos os cidadãos. Como caminho para essa igualdade de condições Lavinias sugere a combinação de dois fatores: políticas sociais capazes de associar renda monetária e provisão desmercantilizada, e a progressividade do sistema tributário brasileiro.

Embora não seja objeto desse trabalho, é relevante trazer à luz o fato de que o sistema tributário brasileiro concentra-se demasiadamente em tributos indiretos (consumo e circulação de mercadorias) em vez de tributos diretos (renda e patrimônio), fato que compromete bastante os efeitos redistributivos das políticas sociais, já que os beneficiários das políticas sociais acabam sendo seus principais financiadores (CASTRO; RIBEIRO, 2007).

Retomando a questão das particularidades brasileiras, Comin (2015) nos explica que a desigualdade brasileira advém do passado colonial brasileiro que produziu uma sociedade agrária excepcionalmente polarizada e desigual, cuja estrutura não foi superada pela modernização. Esta, pelo contrário, favoreceu a instituição de um modelo corporativo de cobertura seletiva de categorias profissionais legalmente reconhecidas.

Como evidencia o mesmo autor, a legislação trabalhista e os direitos sociais foram aplicados de forma seletiva aos diversos segmentos sócio-ocupacionais. Como consequência a população rural foi intensamente discriminada tanto do aparato de regulação do mercado de trabalho como do provimento de serviços sociais, especialmente a educação.

Cumprir lembrar que somente na década de 1970 houve inclusão dos trabalhadores rurais, autônomos e domésticos na proteção previdenciária, todavia

com regras diferenciadas de contribuição e benefícios (COSTA, 2015). No concernente à educação, Gusso et al (2014) mostram que ainda hoje, mais de 20% da população rural brasileira continuam analfabetos.

Existe notória desigualdade social no país, o que para Barbosa e Amarin (2013), não decorre meramente da herança escravista, mas dos moldes de modernização periférica de uma sociedade capitalista específica que formou a partir de então. A explicação decorre do capitalismo dependente, cujas raízes nasceram durante a colônia em uma estrutura baseada no latifúndio, na exportação e no trabalho escravo que teve como resultado a alta concentração de renda e do poder nas mãos de poucos.

Conforme nos ensina Fernandes (2006), o desenvolvimento capitalista brasileiro nunca chegou a apresentar: ruptura da dependência com o exterior; ruptura com as formas pré-capitalistas de produção; e superação de estados relativos de subdesenvolvimento interno, por conta da extrema concentração de riqueza.

De fato ainda hoje a economia brasileira sofre os reflexos das crises cíclicas inerentes ao capitalismo que afetam mais intensamente os países periféricos. Estes sofrem muito mais o impacto da redução da atividade econômica nos países desenvolvidos devido a sua pauta exportadora baseada em produtos primários. Oscilações na demanda externa e nos preços dos produtos desses países afetam diretamente sua economia, seja pela redução do volume e do valor das exportações, seja pelas restrições às importações, especialmente de bens de capital (COSTA, 2015).

Consideremos então, que as condições históricas estruturais de cada país, sua situação e contexto atual têm influência direta na direção tomada pela política social. Assim posto, conclui-se que o desenvolvimento abrange muito mais do que o campo econômico, mas também inclui elementos da política, do social e do ambiental (CASTRO, 2012).

No Brasil e demais países periféricos, os fatores econômicos e políticos são determinantes da desigualdade social à medida que não viabilizam para uma parcela da população trabalhadora, oportunidades de mobilidade social via mercado de trabalho, perpetuando assim o modelo concentrador de renda atrelado à exportação de *commodities*. Os benefícios da modernização capitalista acabam

ficando restritos às classes dominantes e a um pequeno segmento da classe trabalhadora que se encontra inserido nos setores industriais modernos ou no funcionalismo público (COSTA, 2015). Lembremos que, embora a formalidade no mercado de trabalho tenha apresentado tendência contínua de crescimento a partir dos anos 2000, ainda está muito distante a universalização de direitos trabalhistas e sociais, requisitos essenciais para a redução das desigualdades sociais (COMIN, 2015).

DESIGUALDADE: UM FENÔMENO MULTIDIMENSIONAL

Conforme exposto alhures, o Brasil assim como outros países da América Latina caracteriza-se por notória desigualdade social. Entretanto, a partir da década de 2000 iniciou-se na região um processo de redução da desigualdade, inclusive no Brasil, que registrou aumento de 4,1% para 4,6% na participação do seu quintil mais pobre e redução no seu quintil mais rico, cuja participação passou de 58% para 53,6% no período de 2008 a 2013. (CEPAL, 2014).

Não obstante, o país ainda apresenta um dos piores índices de desigualdade do mundo. Concentração de renda e riqueza, problemas estruturais no mercado de trabalho e desigualdades no acesso de bens e serviços sociais básicos (especialmente à educação), traços característicos de subdesenvolvimento que precisam ser superados.

Conforme demonstrado por Comin (2015), entre 1976 e 1999 o coeficiente de Gini brasileiro apresentou baixa oscilação, variando muito pouco, mantendo-se em torno de 0,6. Somente após esse período verifica-se uma trajetória de queda chegando a 0,53. A maior parte dos estudos relaciona essa queda recente da desigualdade ao ciclo positivo de geração de empregos formais e de elevação de renda, bem como a melhora no perfil da educação formal e ainda os programas de distribuição de renda.

Para Comin (2015) a redução das desigualdades continuará atrelada ao encolhimento dos estratos manuais de baixa qualificação, principalmente do trabalho rural. Não obstante, nota-se ainda ampla parcela empregada em ocupações de baixa qualificação e, portanto baixa renda e formalização. Considerando a faixa etária dessa população, de maioria adulta, suas possibilidades de ascendência

ocupacional somente serão possíveis com políticas ousadas de capacitação e geração de oportunidades.

O mesmo autor considera ainda que o crescimento econômico, com os setores que prevalecerem, continuará sendo condição imprescindível, mas não suficiente para a tendência à redução da desigualdade observada na última década. O autor reconhece a importância da mudança estrutural para a curva de desigualdade, ressaltando, ainda que, no caso do Brasil, as decisões políticas foram fundamentais para limitar a acumulação de renda e para provocar o declínio da desigualdade recentemente observado.

Mas, para além dos resultados positivos com relação à questão da concentração de renda dos últimos anos, é necessário considerar que essa é apenas uma das dimensões da desigualdade. Outra dimensão notória da desigualdade apontada Biancarelli e Rossi (2013), é a dificuldade de acesso aos direitos sociais, que embora previstos na Constituição Federal, não são efetivamente concretizados.

Como assinala Costa (2015), mesmo sendo evidenciada a partir de um fator de renda, a desigualdade é considerada um fenômeno multidimensional, podendo se manifestar em outras dimensões que não somente a renda, tais como escolaridade e capacidade de autonomia. No caso da América Latina há um componente estrutural em sua determinação, o que não diminui, porém o peso das decisões políticas e da capacidade de erigir projetos de desenvolvimento de cada sociedade.

Na visão de Costa (2015), a desigualdade não é um fenômeno natural e inevitável, mas sim produto de relações sociais de exploração e concorrência de mercado, intrínsecas ao capitalismo. Nesse sentido, qualquer mudança no padrão de desenvolvimento econômico e social demanda atuação efetiva do Estado na oferta de serviços públicos, especialmente no âmbito educacional.

Cumprir lembrar que o acesso à educação de qualidade está interligado ao desenvolvimento, pois tal acesso está diretamente relacionado com as oportunidades no mercado de trabalho, conseqüentemente com a possibilidade de aumento da renda e redução da pobreza.

Todavia, o Brasil, além de notório por sua alta desigualdade social, o é também pelo seu baixo desempenho educacional. Conforme relatam Menezes Filho e Kirschbaum (2015), enquanto os nascidos em 1980 nos Estados Unidos

apresentavam em média 14 anos de estudo, os nascidos no Brasil apresentavam média de apenas 9 anos para o mesmo período.

Mesmo considerando que a desigualdade entre estratos sociais pode resultar também de fatores não diretamente ligados à educação, tais como diferenças salariais por gênero, cor, aposentadoria integral dada ao funcionário público ou ainda pela conjuntura macroeconômica, (MENEZES FILHO; KIRSCHBAUM, 2015) é inegável que a educação alcançada pelos indivíduos é o principal meio de mobilidade social, tornando-se, portanto crucial a redução da desigualdade de oportunidades educacionais (DOE)¹ (RIBEIRO; CENEVIVA E BRITO, 2015).

Conforme observam Ribeiro; Ceneviva e Brito (2015), nos últimos cinquenta anos as possibilidades tanto de acesso como de progressão educacional dos jovens brasileiros vêm sendo moldadas significativamente pela sua origem social, através de variáveis como efeitos da escolaridade da mãe, renda per capita e características sociais do ambiente familiar. Não tanto nos oito primeiros anos de estudo, mas principalmente em níveis de escolarização mais altos.

Tal apontamento vem ao encontro do também exposto por Costa (2015) em relação à reprodução do ciclo de pobreza. A reprodução de condições desiguais de acesso à educação implica a manutenção das desigualdades geração após geração, evidenciando a incoerência das não raras explicações da pobreza a partir das incapacidades individuais ou da meritocracia.

Mesmo com a expansão educacional em todos os níveis, as vantagens de progressão no sistema continuam sendo dos indivíduos de famílias com mais recursos socioeconômicos (RIBEIRO; CENEVIVA; BRITO, 2015). Os autores evidenciam ainda em seu estudo, que diferentemente dos anos 1960, 1970 e 1980, quando havia grandes entraves ao acesso ao ensino básico, o que se presencia a partir dos anos 1990 é proeminência de obstáculos à conclusão do ensino médio e ensino superior.

¹ Mensurada pelo efeito das características socioeconômicas e culturais dos pais nos resultados educacionais dos filhos (RIBEIRO; CENEVIVA; BRITO, 2015).

EDUCAÇÃO E DESENVOLVIMENTO: CONEXÕES

O desenvolvimento econômico deve ser entendido como um processo de médio e longo prazo, um conjunto de mudanças estruturais que vão além de oscilações curtas nas variáveis macroeconômicas. Nem mesmo a taxa de crescimento é parâmetro, muito menos sinônimo, de desenvolvimento. Este, do ponto de vista das ações governamentais, define-se mais por fatores como o papel do Estado na economia, o conjunto de políticas industriais, de infraestrutura, financiamento, regulação, distribuição de renda e outras frentes de ação social (BIANCARELLI; ROSSI, 2013).

Sob a ótica social-desenvolvimentista, norteadora desse estudo, o desenvolvimento resultará da articulação entre crescimento e política social. Tal concepção vem na contramão do discurso liberal que prega a incompatibilidade entre desenvolvimento econômico e o Estado do bem-estar social. Na concepção liberal os gastos sociais inerentes ao Estado do bem-estar são considerados prejudiciais ao desenvolvimento econômico, desestimulam o trabalho e reduzem a competitividade das empresas.

Conforme explanado por Castro (2012), com vistas a dar respostas aos direitos sociais, a política social busca alcançar dois objetivos conjuntos: a proteção social e a promoção social. A proteção social é manifestada na seguridade social. Já a promoção social resulta da geração de igualdades, oportunidades e resultados e está diretamente relacionada à expansão da oferta de bens e serviços sociais providos pelo poder público, principalmente a educação e o acesso à saúde como elementos centrais na geração de habilidades e capacidades e enquanto bens promotores de equidade entre os indivíduos e grupos sociais.

Recentemente presenciou-se certa convergência nas ciências sociais a respeito do impacto direto do desempenho escolar sobre a desigualdade de renda, especialmente no concernente à quantidade e qualidade do ensino. As políticas educacionais estão diretamente atreladas à redução da desigualdade, pois além de impactar o mercado de trabalho, a educação afeta a fertilidade, a cidadania, a preocupação com o meio ambiente, entre outros. (MENEZES FILHO; KIRSCHBAUM, 2015).

Como denotado, incrementos em investimento educacional são essenciais ao desenvolvimento econômico, todavia tal investimento deve ser feito em duas frentes complementares entre si, sendo elas educação e demanda de capacidades.

Por un lado, es necesario actuar sobre la educación y la capacitación, que permiten que la oferta de trabajo acompañe la creciente demanda de mano de obra de mayor calificación a medida que se avanza hacia estructuras productivas más diversificadas. Si ello no ocurriera, y los trabajadores calificados fueran cada vez más escasos, aumentaría la brecha salarial entre los más y los menos educados. Un segundo frente es la creación de actividades que demanden trabajadores calificados. Si en la economía hay gente capacitada, pero no existen puestos de trabajo, el resultado es la emigración o la expansión del número de trabajadores sobrecalificados para las actividades que desempeñan. Educación y demanda de capacidades deben, por lo tanto, avanzar juntas. (CEPAL, 2014, p. 30).

Em havendo demanda de capacidades na economia, a educação, desde que prestada com qualidade e universalidade é um fator estratégico para alterar cenários de desigualdade e promover o desenvolvimento. Em outras palavras, a prestação adequada dos serviços públicos está diretamente relacionada com a redução da desigualdade no médio e longo prazo, entretanto, conforme observa Castro (2013), a ampliação de oportunidades e obtenção de melhores resultados das políticas sociais depende do sucesso em atingir as populações mais pobres com bens e serviços de boa qualidade.

A EDUCAÇÃO NO BRASIL: LIMITES E DESAFIOS

A educação desempenha papel fundamental no caminho para o desenvolvimento, todavia, transcorridos mais de vinte e cinco anos da promulgação da Constituição Federal de 1988, ainda persistem grandes desafios no sentido de assegurar efetivamente o direito à educação.

Como demonstram Gonzalez e Galiza (2010), um dos grandes desafios à política educacional brasileira está relacionado ao peso do legado histórico agrário-exportador e escravocrata que marcou a formação do país, e que ainda coloca grandes entraves ao direito à educação de muitos jovens e adultos. Outros desafios estão relacionados: à dificuldade de efetivação da escolaridade mínima obrigatória e

a conclusão do ensino fundamental; à ampliação da educação da educação infantil, principalmente em relação às creches e; à ampliação do acesso à educação superior com a redução das desigualdades. Lembrando que este último demandará alterar significativamente qualidade e, conseqüentemente, o fluxo escolar na educação básica.

Outra questão ainda de bastante peso se refere ao analfabetismo, que ainda se constitui em um problema educacional a ser enfrentado no Brasil, apesar de todos os esforços para sua erradicação. Conforme apontam Gusso et al (2014), a taxa de analfabetismo brasileira, além de bastante alta é desigualmente distribuída na população. A maior concentração de analfabetos ocorre nas regiões Norte e Nordeste, com 10% e 17,4%, respectivamente. Um dado que evidencia também outro sério problema brasileiro, as acentuadas desigualdades regionais. Haja vista que não é apenas com relação ao analfabetismo que essas regiões estão em desvantagem em relação às demais.

Ainda com relação ao analfabetismo, o mesmo informe evidencia que os negros apresentam taxa superior ao dobro da verificada entre os brancos. Esse inclusive é outro grande problema brasileiro, a desigualdade racial.

Outra questão apontada por Gusso et al (2014), diz respeito à faixa etária desses analfabetos. Apesar de a população mais idosa (50-59 anos) apresentar o maior índice de analfabetismo, este ainda é bastante significativo na população de 30 a 59 anos, grupo em plena idade ativa.

Com relação ao ensino fundamental, apesar de sua quase universalização, Gonzalez e Galiza (2010) apontam que ainda existe enorme dificuldade em assegurar o seu acesso, já que se trata de uma tarefa complexa considerando que além de atuar sobre os fatores intrínsecos à escola – professores, instalações, livros, etc. –, é preciso agir também sobre as condições sociais dos alunos. Lembremos que não basta democratizar o ensino, é preciso garantir condições não apenas de acesso, mas também de permanência no sistema de ensino.

Além da dificuldade na expansão desse direito, Kerstenetzky (2012) argumenta que a educação pública, eivada de problemas no concernente à baixa qualidade, acaba sendo a única opção para os mais pobres.

No tocante ao desafio de expandir com qualidade a educação infantil, que inclusive se constitui em uma das audaciosas e necessárias metas do Plano

nacional de educação (PNE) 2014, Gusso et al relatam que o acesso às creches é desigual para as crianças das diferentes regiões: as da zona urbana e da rural; as brancas e pretas ou pardas; e as de famílias mais pobres e mais ricas.

Com relação à ampliação do acesso à educação superior – última etapa da educação formal – persistem ainda enormes entraves. Embora o Brasil tenha conseguido ampliar o seu acesso, ainda apresenta um baixo índice nessa modalidade de ensino. Fato que se deve em grande parte ao caráter seletivo e excludente que perpassa o processo de escolarização, já que a educação superior sofre os efeitos da seletividade e evasão verificadas nos níveis de ensino anteriores. Destaca-se que a necessidade de ingressar no mercado de trabalho constitui um dos principais obstáculos, que no limite pode levar ao abandono definitivo da escola. (GONZALEZ; GALIZA, 2010).

Tais considerações vêm ao encontro do exposto por Ribeiro; Ceneviva e Brito (2015), segundo os quais, a redução dos efeitos da origem social, no caso do ensino básico, se deve ao aumento da acessibilidade nesse nível de ensino. Tal fenômeno, porém não ocorre com a mesma intensidade a partir da entrada no ensino médio e principalmente no ensino superior, este último inclusive com tendência de recrudescimento das desigualdades. “Pode-se dizer que, nos últimos cinquenta anos no Brasil, houve diminuição da desigualdade de oportunidades educacionais nos níveis educacionais básicos, persistência das desigualdades no nível médio e aumento da desigualdade no nível superior.” (RIBEIRO; CENEVIVA; BRITO 2015, p. 108).

Ainda com relação à educação superior, Castro (2012), em seu estudo sobre política social e desenvolvimento no Brasil, demonstra que o gasto com tais políticas tem efeito econômico muito profícuo, principalmente em algumas áreas como a educação e saúde, nas quais os efeitos multiplicadores são maiores do que outras. No caso da educação, o impacto de 1% do PIB com serviços educacionais acarreta redução de 1.09% no índice de Gini. Impacto que poderia ser maior, segundo o autor, se não fosse a prevalência dos indivíduos de maior renda no ensino superior.

Evidentemente que para além do enfoque sobre as condições socioeconômicas dos alunos, há outras abordagens que buscam entender os processos que interferem de alguma forma na aprendizagem e na permanência na escola, são eles: familiares, escolares, sociais e pessoais. (GONZALEZ; GALIZA,

2010). Tais fatores não prescindem, porém o fato de se considerar o peso contundente dos fatores socioeconômicos no que diz respeito à relação de ambiguidade existente entre educação e renda. Maiores níveis educacionais conduzem a melhores níveis de renda e maiores rendas conduzem a maior oportunidade de acesso à educação. Por outro lado, o contrário também se verifica, menores níveis educacionais conduzem a menores níveis de renda e menores níveis de renda tendem a conduzir a baixos níveis educacionais.

Como demonstrado no estudo de Comin (2015), o modelo educacional brasileiro sempre esteve muito voltado para o atendimento dos estratos sociais médios e altos, em detrimento do restante da população, para qual restaram reduzidas chances de se beneficiar das oportunidades geradas pela industrialização. “Tal como na terra, o acesso muito desigual à educação foi uma característica da história brasileira com consequências profundas sobre os níveis de desigualdade de renda.” (COMIN, 2015, p. 371).

Este autor explica que os trabalhadores da agricultura familiar de subsistência e outros das franjas da produção agrícola permaneceram excluídos da propriedade da terra, do acesso ao crédito, não podendo investir e nem poupar. Nesse sentido a lição primordial, segundo ele, é que a desigualdade de renda sofre os efeitos da estrutura setorial e das oportunidades ocupacionais, de forma que seu aumento ou redução depende em grande parte das estratégias adotadas e dos resultados obtidos pelos países.

Outra questão importante a ser levantada diz respeito ao proeminente incentivo público ao setor privado de ensino. Essa que é uma das grandes críticas dos defensores da escola pública no Brasil. Como argumenta Lavinias (2013), embora o sistema educacional brasileiro venha se expandindo significativamente nos últimos anos, essas demandas crescentes foram respondidas com a expansão dos segmentos privados de educação, com forte incentivo estatal e queda de qualidade dos segmentos públicos. Presencia-se uma gradativa mercantilização dos serviços públicos essenciais, pela qual o bem público passa a ser encarado como mercadoria.

No mesmo sentido pronuncia-se Kerstenetzky (2012), para a qual a progressividade geral dos gastos públicos é reduzida em decorrência dos gastos tributários (transferências) em educação, saúde e esquemas privados de

previdência, através das deduções, subsídios e isenções, mercantilizando-se paulatinamente os serviços públicos essenciais.

Diante do exposto, evidencia-se que o acesso à educação, assim como outros direitos sociais dispostos no artigo 6º da Constituição, ainda não é efetivamente concretizado. Não obstante, estamos de acordo com Ferrajoli (2011) quando este anota que, a falta de garantias não torna um direito inexistente, mas expõe a necessidade de preencher essa lacuna, fortalecendo os direitos e controlando os poderes do mercado, já que este deve ser apenas um meio de viabilizar a produção e não o fim.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na perspectiva social-desenvolvimentista tomada por base neste artigo, a magnitude do Estado de Bem-estar pretendido está diretamente relacionada ao grau de abrangência da cobertura dos cidadãos, o grau de participação do Estado no gasto social e a amplitude dos riscos cobertos. Nesse contexto, as políticas públicas, principalmente as de natureza social, se tornam a forma de intervenção do Estado no encaminhamento do processo de desenvolvimento.

Os gastos sociais, especialmente em saúde e educação, são favoráveis ao desenvolvimento econômico devido aos seus efeitos multiplicadores de renda na economia e justificam-se, portanto do ponto de vista econômico à medida que cumprem seu propósito central de proteção e promoção social, e simultaneamente impactam na dinâmica da economia nacional, principalmente do mercado interno.

A educação desempenha papel fundamental no caminho para o desenvolvimento, no entanto ainda persistem grandes entraves na efetivação desse direito. Embora as políticas públicas nessa área tenham apresentado melhores resultados nos últimos anos, resta avançar no sentido da erradicação do analfabetismo, assegurar o acesso ao ensino fundamental, expandir com qualidade a educação infantil e ampliar acesso à educação superior.

REFERÊNCIAS

BARBOSA, A. de F.; AMORIM, R. L. C. Desafios para o enfrentamento da desigualdade no Brasil. In: FONSECA, A.; FAGNANI, E. (Org.). **Políticas sociais, desenvolvimento e cidadania**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013. p. 29 -50

BIANCARELLI, A.; ROSSI, P. A política macroeconômica em uma estratégia social desenvolvimentista. In: FONSECA, A.; FAGNANI, E. (Org.). **Políticas sociais, desenvolvimento e cidadania**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013. p. 147 -166

CASTEL, R. **A insegurança social: o que é ser protegido?** Petrópolis: Editora Vozes, 2005.

CASTRO, J. A. de. Política social e desenvolvimento no Brasil. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 21, número especial, 2012. p. 1011-1042. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ecos/v21nspe/v21nspea12.pdf>>. Acesso em: 3 set. 2015.

_____. Política social, distribuição de renda e crescimento econômico. In: FONSECA, A.; FAGNANI, E. (Org.). **Políticas sociais, desenvolvimento e cidadania**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013. p. 197 – 224

CASTRO, J. A. de; RIBEIRO, J. A. C. As políticas sociais e a Constituição de 1988: conquistas e desafios. In: **Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise**. n. 17 introdução. Vinte anos da Constituição Federal. 2ª ed. Brasília, Ipea, 2007.

CEPAL. **Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible**. Lima, Peru, 2014.

COMIN, A. A. Desenvolvimento econômico e desigualdades no Brasil: 1960 – 2010. In: ARRETCHE, M. (Org.). **Trajetórias das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos**. 1. ed. São Paulo. Editora Unesp, CEM, 2015. p. 367 – 394.

COSTA, L. C. da. **América da Sul: a educação como um fator para a redução das desigualdades**. 2015 (no prelo).

DI GIOVANNI, G. **As estruturas elementares das políticas públicas**. In: Caderno de pesquisa nº 82. Unicamp/ Núcleo de estudos de políticas públicas. Campinas. 2009. Disponível em: <<https://observatorio03.files.wordpress.com/2010/06/elementos-das-politicas-publicas.pdf>>. Acesso em: 3 set. 2015.

FERNANDES, F. **A Revolução Burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica**. 5ª ed. São Paulo: Globo, 2006.

FERRAJOLI, L. **Los fundamentos de los derechos fundamentales**. 4ª ed. Madrid: Trotta, 2007.

GONZALEZ, R.; GALIZA, M. Perspectivas para a promoção da educação como direito de todos. In: CASTRO, J. A. et.al. **Perspectivas da política social no Brasil**. Brasília: Ipea, 2010. p. 163-190.

GUSSO, D. A. et al. Educação. In: **Políticas sociais: acompanhamento e análise**. Brasília n. 22: Ipea, 2014. cap 4. p. 225-286.

KERSTENETZKY, C. L. **O Estado do bem-estar social na idade da razão: a reinvenção do estado social no mundo contemporâneo**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

LEAL, S. M. R. **A outra face da crise do Estado de Bem-Estar Social: neoliberalismo e os novos movimentos da sociedade do trabalho**. Caderno de Pesquisa, NEPP/UNICAMP, n. 13, 1990.

LAVINAS, L. Notas sobre os desafios da redistribuição no Brasil. In: FONSECA, A.: FAGNANI, E. (Org.). **Políticas sociais, desenvolvimento e cidadania**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013. p. 99-146

MENEZES FILHO, N.; KIRSCHBAUM, C. Educação e desigualdade no Brasil. In: ARRETCHE, M. (Org.). **Trajetórias das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos**. 1ª ed. São Paulo. Editora Unesp, CEM, 2015. p. 109 – 132.

RIBEIRO, C. C.; CENEVIVA, R.; BRITO, M. M. A. de. Estratificação educacional entre os jovens no Brasil: 1960 a 2010. In: ARRETCHE, M. (Org.). **Trajetórias das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos**. 1ª ed. São Paulo. Editora Unesp, CEM, 2015. p. 79-108.

RIBEIRO, J. A. C.; VALADARES, A. A.; SANTOS, M. P. G. dos. Balanço da política Social no novo milênio. In: CASTRO, J. A. et.al. **Perspectivas da política social no Brasil**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. – Brasília. Ipea, 2010. p. 57 – 108.

SANTOS, B. de S. O Estado, a sociedade e as políticas sociais. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, Coimbra, n. 23, p 13-74, set. 1987.

Artigo recebido em: 19/04/2016.

Aprovado em: 05/11/2016.