

Educação e Sociedade, Campinas.

Educação e bem-estar social (1988)

Vanilda Paiva

Não é inútil repetir que problemas concretos e questões teóricas são tematizados na arena intelectual de maneira desigual no tempo e no espaço, sob o impacto de múltiplos fatores que determinam sua percepção ou seu obscurecimento. Se as idéias estão ou não "em seu lugar" tem constituído, desde o artigo de Roberto Schwartz, em *Ao vencedor as batatas*, e as respostas que suscitou em Maria Sylvia de Carvalho Franco e Carlos Nelson Coutinho, uma pergunta de difícil resposta— possivelmente porque o que existe é não *uma* resposta, mas uma multiplicidade de razões pelas quais elas estão e ou não estão em seu lugar correto e em seu momento adequado.

Com freqüência supõe-se entre nós que certa “esquizofrenia” aparente no campo das idéias seja um fenômeno restrito aos países de passado colonial, afeitos à rápida importação de produtos intelectuais da(s) matriz (ES). Contraria essa suposição o fato de que temas ‘quentes” nos países centrais nem sempre encontram ressonância em regiões periféricas, cuja realidade poderia suscitá-los de forma contundente. Do mesmo modo, lá como aqui, autores e tendências entram em moda, importados de outros países, com ou sem conexão visível com a realidade sócio-econômica e mesmo política, especialmente nestes dias em que a informação circula com velocidade cada vez maior. Para dar um exemplo, as obras de Gramsci entraram “em moda” na Alemanha uma década depois de o fenômeno ter ocorrido no Brasil. Lá, como aqui, experimenta-se aquilo que Ernst Bloch chamou de *Ungleichzeitigkeit der Gleichzeitigkeit* (traduzido por Guerreiro Ramos como a “contemporaneidade do não coetâneo”), que nos faz viver simultânea e contraditoriamente questões que pertencem a “idades”, momentos e problemáticas diferentes.

* Professora da UFRJ. Texto escrito com apoio do CNPq e do Centro João XXIII.

Deslindar a complexidade da dinâmica da vida intelectual não é o propósito deste trabalho. No entanto merece ser lembrado que os enormes problemas sociais brasileiros não foram suficientes para conduzir ao debate sobre o Estado de bem-estar, quando ele emergiu na Europa do pós-guerra, senão na forma oblíqua que assumiu através da teorização do nacional-desenvolvimentismo dez anos depois. Ele aparece entre nós com “forma europeia” (considerando que a forma isebiana ou assemelhadas supôs uma “tradução” local muito específica, que, embora passasse por Raul Prebisch e o estruturalismo cepalino, adquiriu contornos e desdobramentos locais próprios) nos anos 80, quando no Velho Mundo já o *Welfare State* apresentava sinais de exaustão como proposta política e tinha, como tema intelectual, seus eixos deslocados.

A planetarização do debate a respeito de como debelar a pobreza e a acentuação dos gargalos dos Estados de bem-estar existentes empurrou a discussão para a identificação de seus limites e para a sua mutação possível — seja através da introdução de novas qualificações pessoais para acesso aos serviços oferecidos pelo Estado, pela “saída” liberal ou pela via alternativa da solidariedade social. Nos interstícios dos limites e alternativas ao Estado de bem-estar social situa-se hoje o debate — que assim nos chega sem que disponhamos nem da oferta prévia de serviços estatais nos níveis encontrados nos países fontes de tal literatura, nem dos problemas deles decorrentes.

Tais idéias, que certamente encontram correspondência em muitas questões e setores sociais locais, circulam ao mesmo tempo que se procuram recuperar historicamente e identificar contemporaneamente os indicadores correspondentes ao estágio embrionário do nosso próprio Estado de bem-estar e já não é possível fazer vista grossa à desoladora pobreza das massas. Elas sobrepõem-se a problemas não coetâneos, mas presentes numa realidade cuja imensa heterogeneidade obriga a vivê-los ao mesmo tempo.

O quadro em que a discussão hoje se coloca vem marcado por transformações político-sociais que se vinculam a mudanças de natureza econômica, as quais, por sua vez, trazem a marca de uma nova etapa da revolução tecnológica. Uma nova racionalidade parece tomar o lugar daquela que dominou a cena desde os primeiros

passos do capitalismo, com reflexos sobre todos os aspectos da vida social, afetando as políticas sociais e a qualificação da força de trabalho. A discussão atual sobre o Estado de bem-estar vem acompanhada de uma profunda consciência de que as funções do sistema de educação passam por significativa alteração, ligada à nova configuração das sociedades avançadas.

No limiar desta nova era, o campo educacional — que, junto com as aposentadorias e pensões constitui o segmento mais antigo daquilo que pode ser considerado o núcleo inicial do *Welfare State* — assoma como campo central no equilíbrio de uma nova etapa das políticas sociais. Estreitamente vinculada à conquista dos direitos civis e políticos nos séculos anteriores, a educação perdeu nas décadas imediatas ao pós-guerra sua posição central na definição das políticas sociais destinadas a reverter o quadro de devastação causado pela Segunda Grande Guerra.

Saúde, alimentação, habitação, por exemplo, foram, com razão, por várias décadas, itens mais importantes no programa de soerguimento europeu. No entanto, passados os anos de reconstrução, ouviram-se os clamores que fizeram-na recuperar seu lugar e constatou-se que ela só o tinha perdido de forma retórica, antes mesmo que os sinais desta nova etapa do capitalismo pudessem ser percebidos com clareza. O movimento estudantil de 1968 serviu como uma espécie de detonador da “revolução educacional” que, nas décadas seguintes, propiciará um nível inédito de democratização das oportunidades, aparecendo como verdadeiro divisor de águas que terminará por definir a educação como foco privilegiado de atenções.

As mudanças ocorridas nas funções sociais desempenhadas pelo sistema de ensino chegam-nos rapidamente e aqui refletem-se, independentemente de ele não ter aqui ainda adquirido a extensão que possui nos países centrais e nem sequer chegar a cumprir muitas de suas funções tradicionais. Mas, tal como no resto, vemos diante da tarefa de pensar num mesmo tempo e lugar diversidades que fazem parte do nosso modo de ser contemporâneo. Nele multiplicam-se os problemas, complicam-se as questões e sobrepõem-se funções novas às antigas, sem que

possamos abrir mão de qualquer uma delas.

1. 1. A tematização da pobreza

Visceralmente ligada à questão da pobreza e às formas historicamente utilizadas para combatê-la, a discussão do bem-estar social remete de forma direta às transformações sócio-econômicas e políticas ocorridas especialmente na passagem do capitalismo mercantil ao capitalismo industrial. Urbanização intensa, industrialização e proletarização de parte das massas disponíveis em meio à miséria urbana, ampliação da classe trabalhadora e organização obreira em clima marcado pelas ambigüidades contidas no ideário da revolução burguesa e pelo surgimento das idéias socialistas que orientaram parte considerável do movimento dos trabalhadores são alguns dos elementos por ser mencionados na importância adquirida por ela, especialmente a partir do século XIX.

A pobreza generalizada da sociedade pré-industrial permitia que apenas pequena minoria pudesse dar-se ao luxo de viver acima do nível de drástica privação: estava permanentemente em jogo a sobrevivência física. Soluções eram buscadas no âmbito comunal (proteção aos pobres como dever da paróquia) com espírito caritativo (caridade privada cuja finalidade última era a salvação do doador) e filantrópico, permeado de religiosidade e em conexão direta com a ação das Igrejas. Cruzadas e peregrinações desempenharam papel importante na absorção da mendicância e do que se convencionou chamar de “vagabundagem” (que hoje poderia ser classificado como forma de “proletarização passiva”) e, ao lado das epidemias, contribuíram para a manutenção do equilíbrio populacional.

Guerras camponesas apoiadas em disputas religiosas sacudiram a Europa ao longo do lento processo de dissolução do mundo medieval, refletindo o reordenamento econômico, social e político que aí teve lugar. E, se a pobreza das massas rurais nunca representou ameaça séria à velha ordem — fosse pelo controle ideológico da pobreza via religião, fosse pelo rígido controle diretamente social, local e personalizado —, o pauperismo urbano rapidamente fez-se questão importante da agenda política a partir da constituição dos Estados nacionais, do crescimento das cidades e da dominância do capitalismo como modo de produção.

Quando a escassez cedeu lugar à abundância acessível a parcelas mais amplas da população, a pobreza assumiu novo significado e feição. Desde então soluções passaram a ser buscadas numa combinação de medidas repressivas (punição à vagabundagem e à mendicância) e educativas, que conviveram com políticas que em muitos momentos estimularam a emigração para o Novo Mundo e com iniciativas públicas que visavam a gerar empregos de caráter provisório. A abundância coloca o problema da redistribuição como pano de fundo das medidas que buscam manter os pobres sob controle.

Os “hospitais gerais” franceses do século XVII, destinados ao confinamento dos velhos, doentes, mulheres e crianças (setores populacionais que contribuíam fortemente para a mendicância) adquiriram fama pelo seu rigor: ali rezava-se pelo credo da disciplina, do trabalho, do treinamento industrial e da educação religiosa. O século seguinte viu surgir, no mesmo país, os “depósitos de mendigos” e grandes obras públicas, que se seguiram às iniciativas inglesas (entre elas as casas de correção que serviam como prisão e local de trabalho, que se fizeram conhecidas como verdadeiras casas de terror, onde se difundiam doenças, vícios e corrupção) criadas antes com as mesmas finalidades.

No final do século XVIII, ou seja, no momento em que o equilíbrio populacional rompe-se e a população de diversos países europeus passa a dobrar num intervalo de 50 anos, Malthus faz ouvir o seu protesto. Para ele, tal “proteção” fazia crescer o número de pobres e seus “funestos efeitos sociais”. Havia que deixar atuar a lei da natureza e educar os mais aptos de modo que se inculcassem as idéias de autodependência, frugalidade e sobriedade. Seu *Ensaio sobre o princípio de população* reflete claramente a “transição demográfica” do período da revolução industrial (queda da mortalidade infantil e elevação dos nascimentos) e da afirmação dos direitos do homem em conexão direta com as Revoluções Francesa e Americana — que sustentaram o direito teórico a subsistência e salário digno.

Em pleno processo de avanço no plano das conquistas civis, o liberalismo postulava na teoria a cidadania plena, o fim dos privilégios e da desigualdade de oportunidades. Na prática, porém, predominou a imagem do homem comum como ignorante, preguiçoso, cheio de vícios, amante do ócio; a doutrina da utilidade da

pobreza (o trabalho como formador do caráter; a convicção de que a ociosidade, a preguiça e a ignorância — como já ressaltara Adam Smith — são mães de todos os vícios e a pobreza é um estímulo à industriabilidade); a boa consciência no acionamento do chamado “terror salutar” contra os pobres. Filantropia vitoriana e organizações caritativas encarregar-se-iam de “afastar o homem comum de suas tendências viciosas” colocando o patamar mínimo na sobrevivência pura e simples.

O século XIX, por sua vez, foi marcado por maior organização dos trabalhadores urbanos, pela conquista política do direito ao voto e pelo estabelecimento de formas de proteção e ou combate não à pobreza, mas à indigência. Mas não se tratava de colocar em prática instrumentos de assistência pública, tida como débito sagrado por assegurar a subsistência como pré-requisito da cidadania, tal como formulado no ideário mais avançado da Revolução Francesa. Era “ajuda baseada na necessidade” dada aos “incapazes” de prover seu sustento, terminando por configurar-se como “proteção” contra o próprio indivíduo; contra seus vícios e fraquezas e “for the sake of the society”, afastando o “protegido” da condição de cidadão.

O final desse século — especialmente em países como França e Inglaterra — viu-se marcado pelo convívio entre níveis desconhecidos de riqueza e extrema miséria das massas, gerando forte agitação em torno do tema da equidade. As dimensões assumidas pela pobreza e a consciência dela impediam soluções privadas como a caridade e jogavam por terra a reiterada imagem que a atribuía aos defeitos de caráter dos pobres e embasava a “ajuda aos incapazes”. A famosa frase de John Bellars no século anterior (“Quem não trabalha não deve comer”), lançada como condenação aos pobres, cujo desemprego era interpretado como falta de vontade de trabalhar, ganha nova interpretação especialmente a partir do primeiro volume d’O *capital*: desvendado o caráter estrutural do desemprego no capitalismo, os vícios atribuídos aos pobres passaram a servir para a caracterização das classes dominantes. A caridade privada como preventivo contra revoluções sociais perdeu credibilidade especialmente ao longo da segunda metade do século XIX: a questão do emprego, diluída no mundo agrário, torna-se o foco central do debate sobre a miséria das massas.

As leis de proteção aos indigentes e combate ao pauperismo são da primeira metade do século (como a *Poor Law*, de 1834 na Inglaterra — país que, liderando a industrialização, confrontou-se mais cedo com a questão da pobreza das massas), e não se pode dizer que sejam plenamente compatíveis com as leis do livre-mercado: já significam intervenção estatal na “questão social”. Mas o ponto de inflexão no tratamento do assunto encontra-se realmente nas suas últimas décadas, seja por pressão dos trabalhadores em face das disparidades sociais gritantes (os anos 1880 constituem, sem qualquer dúvida, um momento decisivo do movimento sindical, com sua afirmação por todo um século), seja por iniciativa do próprio Estado e das classes dominantes — atendendo a “restos” ideológicos ligados à tradição e ao costume e, em contrapartida, gerando por tal meio melhores condições para assegurar relativa paz social. Em qualquer caso, o pano de fundo é dado pelo aceleramento da industrialização.

O caso da Alemanha bismarckiana sempre vem à baila na exemplificação. Com uma população que crescera 50% na primeira metade do século e uma industrialização acelerada desde 1850, a Alemanha recém-unificada em torno da Prússia buscou reduzir os conflitos sociais através da conciliação da nova realidade capitalista com a tradição marcada no *Landsrecht* prussiano de 1784, que reconhecia o dever do Estado de prover subsistência ou trabalho.

A tradição falou mais alto, apesar de a servidão ter sido abolida em 1807, pela necessidade de restaurar velhos laços que se estavam perdendo com a dissolução da ordem agrária, dando-lhes forma nova, numa realidade de claro avanço capitalista, em que o regime imperial podia perceber a possibilidade de reconvertê-los favoravelmente à preservação de lealdades e manutenção da paz social — algo que nos dias de hoje, e mantidas as especificidades culturais, tem sido exaustivamente discutido em relação à realidade japonesa e começa a ser considerada no caso de muitos países asiáticos.

Assim, embora não se possa falar num programa, mas em medidas tópicas que seriam hoje consideradas insuficientes para caracterizar a construção de um Estado de bem-estar, a “via prussiana” incluiu o acionamento do mais articulado conjunto de leis sociais do século passado. Ao longo da década de 1880 foram aprovadas leis

que asseguravam aposentadoria, seguro por invalidez, incapacidade temporária e desemprego, serviços de saúde, auxílio em casos de maternidade ou de morte do chefe da família etc. Na Alemanha bismarckiana, tanto quanto o aceleração da industrialização, a política social foi decidida “pelo alto”, atada ao patriarcalismo e à autoridade tradicional. Um paralelo com a forma como o Estado varguista do Brasil tratou a “questão social” não é absurdo; em ambos os casos estamos diante de modalidades de “regulação” da cidadania por regimes autoritários.

Num país em que não se construiu uma consciência liberal através dos caminhos que o conhecido esquema de Marshall linearmente indica como marcado por grandes e vitoriosas lutas pela liberdade individual no século XVIII, sucedidas por conquistas no plano político nos cem anos subseqüentes, para desembocar, finalmente, nos avanços sociais do século XX, a Alemanha imperial “troca” direitos sociais por direitos civis e políticos, mantendo assim formas tradicionais de controle civil e político da população. Não se trata da conquista da cidadania plena com impacto sobre a sociedade e o Estado, conduzindo à obtenção de direitos sociais. O Estado e as classes dominantes outorgam esses últimos em troca dos primeiros, que não faziam parte da trajetória coletiva e ou não chegaram a compor a pauta de lutas de modo suficientemente longo e significativo, de modo que evitasse maior expressão de insatisfações sociais num período de mudanças substantivas na estrutura econômica e reorientação (mas não substituição ou derrocada) das elites dominantes.

No entanto não devemos subestimar os efeitos dos esforços teóricos e práticos envidados (do marxismo à Internacional Socialista, passando pelo revisionismo e a social-democracia) desde o século XIX para a obtenção de direitos sociais, os quais constituíram a base sobre a qual — nos países de trajetória liberal — as conquistas do século XX tornaram-se possíveis e mesmo inevitáveis. Colocando a equidade e a utopia de sua realização através da propriedade coletiva dos meios de produção no foco central do debate, o marxismo oferecerá uma importante base para a luta social por todo um século. As leis de proteção social em grande parte decorrem delas e por vezes apresentam, ainda quando acionadas por governos conservadores, forte conteúdo democrático (como a lei de aposentadoria por idade na Inglaterra, em

1908, que — por não ter caráter contributário — quebrou com o princípio da indigência estabelecido na *Poor Law* de 1834, à qual sucederam na mesma década as que asseguravam saúde e auxílio-desemprego).

Medidas tópicas vão surgindo nos diferentes países, em razão das lutas sociais travadas em torno da questão central da distribuição da riqueza e da renda, da pressão exercida sobre as classes dominantes e seus governos pela difusão do marxismo e do reformismo social-democrata como contraposição às estratégias e à ideologia dos que postulavam uma revolução social que quebrasse com as estruturas sócio-econômicas globalmente. No caso da Alemanha, a guerra levou os social-democratas ao governo na República de Weimar, quando novamente surgiram leis relativas a direitos sociais em meio ao clima de convulsão política.

Contrariando todas as previsões de Marx, a instauração de uma ordem revolucionária socialista num único país, economicamente atrasado, sem que tivesse percorrido o caminho da obtenção prévia de conquistas nos planos civil e político, com padrões culturais tradicionais e apresentando grande diversidade, em que conviviam formulador e seguidores da teoria da vanguarda com manifestações clássicas do anarquismo e do populismo agrário e no qual pretendeu-se passar direto (“saltando o capitalismo”) do patriarcalismo mais autoritário ao coletivismo socialista, determinou em grande medida as características, possibilidades e limites das políticas sociais do socialismo até 1990.

Em nome dos ideais de equidade e justiça social e da esperança na sua realização, fez-se vista grossa ao autoritarismo mais violento por trás do qual estava uma opção política não distante da que predominou na era bismarckiana (a troca dos direitos civis e políticos por direitos sociais reais ou fictícios). Mas, sem dúvida, por mais discutíveis que tenham sido os resultados das políticas praticadas, sua existência — precária ou não — serviu como contraponto aos Estados capitalistas e pressão sobre eles na luta ideológica, com resultados que favoreceram a implementação de políticas de natureza social nesses últimos e fundamentalmente na sua fronteira européia. Em contrapartida, o capitalismo selvagem do século XIX e início do século XX, por um conjunto de razões, que inclui a violência dos ciclos econômicos cabalmente demonstrada em 1929 e a guerra, precisou ceder lugar a

uma versão mitigada de seus parâmetros econômico-sociais, especialmente no período que sucedeu ao segundo conflito mundial.

2. Os Estados de bem-estar: surgimento, significados e mutações.

O moderno Estado de bem-estar social, com políticas sociais global e conscientemente articuladas, estabelece-se com contornos nítidos na Europa Ocidental do pós-guerra. Em sua base estão não apenas as lutas do passado e as contradições do capitalismo moderno mas também experiências sociais e solidariedades construídas, durante a guerra, entre cidadãos (passando por cima de preconceitos apoiados sobre diferenças de classe social) bem como os problemas e as necessidades derivadas da tarefa de reconstrução de países devastados. Dominava então um clima de austeridade imprescindível ao enfrentamento de tal tarefa.

A marca inglesa do *Welfare State* é inefável, tendo inspirado praticamente todos os países que se orientaram na mesma direção, funcionando como seu protótipo. Do *Beveridge Report* (1942) e suas abrangentes propostas de seguridade social à orientação keynesiana da economia, o selo do reformismo social inglês dos anos 40 fez-se presente por todo o continente. Uma economia apoiada sobre a demanda e não sobre a oferta, com ênfase no consumo de massa assegurado e assegurador do pleno-emprego — ou seja, da integração do conjunto da população no mercado—, comportando sem preconceitos não apenas uma branda intervenção do Estado na economia, através da política fiscal e da determinação das taxas de juros, mas também formas suaves de planejamento completava-se pela oferta —através do Estado — de serviços sociais da natureza mais variada. Progresso social e eficácia econômica caminhariam naturalmente juntos, mostrando que equidade e justiça não eram incompatíveis com o capitalismo.

Em tal modelo, os sistemas de proteção social organizados pelos Estados articulavam-se de maneira profunda com a nova orientação econômica — as relações sociais são tidas como estruturantes da própria dinâmica econômica —, cumprindo importante função na suavização dos ciclos e seus efeitos sobre a propensão ao consumo (por exemplo, o seguro-desemprego como mecanismo que

assegura a demanda, apesar da redução de postos de trabalho em situações de baixa conjuntura), não apenas elevando os patamares a partir dos quais impõe-se a desigualdade, mas reduzindo os níveis de incerteza em relação ao futuro. Trata-se, como assinala Logue (1979), não de uma distribuição relevante *entre* as classes, mas de um reordenamento *dentro* das classes, posto que a taxação continua sendo proporcional e não progressiva. Mas, mantendo proporções e capacidade de acumulação das classes mais elevadas, coloca-se o pleno-emprego (e, portanto o desemprego) como questão central: o salário é visto menos como custo do que como fonte geradora de demanda, rompendo drasticamente com a idéia de que salários rígidos são causa e reduções salariais solução para o desemprego.

Apresentando-se como alternativa para as formas extremas de liberalismo, o keynesianismo foi também uma fórmula de integração das massas capaz de apresentar-se como alternativa não radical tanto para o populismo de direita quanto para o socialismo: no ar sempre esteve tanto a agitação social do entre-guerras quanto a “troca” realizada entre as massas e a liderança fascista personalizada no Führer, que também supunha a procura de mecanismos capazes de suavizar a miséria das maiorias — mesmo que fosse a custa da guerra e da incorporação militar de desempregados enviados para a morte. A nova orientação descarta o Estado minimalista e, ao apoiar-se na idéia de desenvolvimento econômico profundamente entrelaçado com o desenvolvimento social, procura oferecer ao homem comum segurança contra os riscos aos quais a vida, a moderna em especial, permanentemente o expõe — como desemprego, doenças, invalidez etc.

A interpretação marxista parte da consideração do *Welfare State* e suas bases teóricas como a fórmula de salvação do capitalismo: o Estado trataria de compensar os efeitos negativos dos ciclos econômicos, oferecendo maior segurança para o capital, através tanto de encomendas quanto da pacificação e controle social dos trabalhadores. Variações mais ou menos sofisticadas desses pressupostos vão aparecer nos diferentes autores. Offe e diversos outros enfatizam a importância da ação do Estado para assegurar a reprodução da força de trabalho e a “proletarização ativa” da população em disponibilidade. Os programas sociais aparecem aí como força reguladora, disciplinadora e amenizadora de conflitos,

condição para extração da mais-valia e estabilidade na valorização do capital.

Como Habermas e Vobruba, ele também acentua o caráter de reação sócio-integrativa daqueles programas na perseguição de legitimidade e domínio político. No entanto, aponta especialmente Habermas, tais iniciativas criam novos modelos de legitimação e novas demandas que, para ser atendidas e impedir um processo reverso (de deslegitimação), supõem novos benefícios e programas numa escalada que coloca em risco o próprio *Welfare State*. Não devem, porém, ser esquecidos os que colocam a motivação fundamental da construção do *Welfare State* na luta pela hegemonia e menos ainda os autores que ressaltam a importância decisiva das variáveis políticas na explicação do surgimento e do desdobramento dos Estados de bem-estar social. Não são menos numerosos, todavia, os que, recebendo inspiração de Max Weber e outros autores, vêem tal evolução como ligada fundamentalmente a exigências da vida moderna, independentemente do regime político. As características da modernidade exigiriam formas de ação que gerassem maior legitimação de elites políticas envolvidas com os problemas institucionais, políticos e sociais decorrentes das transformações provocadas principalmente pelo processo de urbanização/industrialização, que destruiu as formas tradicionais de seguridade de base familiar e comunal. Os adeptos da teoria da modernização enfatizam o papel do Estado de bem-estar como resposta à necessidade de segurança sócio-econômica (e não de igualdade) e ao aumento da demanda no contexto de sempre maior divisão do trabalho e expansão dos mercados.

De qualquer modo, não passa pela cabeça de nenhum dos intérpretes negar a clara conexão e interação profunda entre o Estado de bem-estar e o mercado, gerando uma espécie de “economia mista” em que a seguridade social funciona como sistema distributivo secundário que contribui para a demanda agregada, assegurando não apenas os serviços sociais, mas o mercado correspondente à sociedade de massas. Tratar-se-ia de uma “economia social de mercado”, fórmula que supõe menor intervenção do que desejavam os socialdemocratas, mas seria indicada como capaz de combinar liberdade de mercado com certo nível de eqüidade social. Sem eliminar diferenças, ela asseguraria níveis de redistribuição capazes de criar patamares nacionais mínimos. As estruturas e benefícios de tal

Estado entrelaçam-se assim às estruturas sociais que *e/le* mesmo moldou, supondo e reforçando a participação política dos cidadãos.

Esse modelo, que teoricamente também supõe uma “sociedade política mista” e está tradicionalmente associado a ideais da socialdemocracia, terminou sendo acionado por governos democrata-cristãos em muitos países europeus e em sociedades altamente polarizadas, como a da Holanda, contrastando mesmo seu desempenho com o dos países socialistas. Embora seja de bom alvitre reconhecer que a história de cada país é um determinante fundamental do modo pelo qual qualquer proposta pode ser ou é verdadeiramente acionada, isso mostra que as funções da solução encontrada em meados deste século são muito amplas e dizem respeito à segurança do sistema como um todo, fazendo surgir uma versão específica de democracia e um tipo também específico de capitalismo. Mas, feita essa ressalva, não deve ser esquecido que os Estados de bem-estar que não renunciaram a um nível mais significativo de redistribuição tiveram sua linha política ditada pela social-democracia (Suécia e Noruega, basicamente), mostrando que o Estado de bem-estar é ainda mais incompleto quanto mais débil o movimento social (Logue, 1979); os demais, em formas diferenciadas e específicas, aceitaram uma solução “corporativa” para o *Welfare State* (Espíng-Anderson, 1986). Em qualquer caso, fica patente que o *Welfare State* não realiza uma ideologia determinada, mas resulta das peculiaridades da luta política de cada país, sendo seus rumos e extensão ditados por duros compromissos.

Ela sem dúvida promove, em sociedades de classe e economias de mercado, certo nível de “desmercantilização do trabalho”, opondo direitos do cidadão e distribuição de benefícios através do mercado. Dito de outro modo: uma parte do salário (pago através dos serviços sociais do Estado) não estaria sujeita às regras do mercado. Esse “salário social” distinguiria entre o bem-estar oferecido pela ação estatal e aquele que se pretende hoje medir em sociedades que o regulam somente por meio dos salários e preços dos serviços sociais fixados e pagos individualmente de acordo com as regras do mercado. Mas, do ponto de vista político, o *Welfare State*, ao supor partidos políticos de massa e competitividade partidária, promove também a desradicalização e a desideologização dos partidos, dissolvendo o sentido

de identidade coletiva e desativando os quadros partidários de base. Tais características podem conduzir a progressivo desinteresse político e declínio de participação das massas, resultando em novos movimentos sociais, corporativismo e repressão.

Trata-se, pois, de abordar os limites do Estado de bem-estar. De que forma é possível levar sempre adiante a compatibilidade continuada entre economia capitalista e democracia política, quais os mecanismos institucionais responsáveis pela sua durabilidade, quais os limites de tais arranjos (enfim, o que se pode esperar como futuro do *Welfare State*, em que circunstâncias ele pode eventualmente entrar em colapso ou quais as dimensões de uma crise do modelo sobre o qual se assenta), essas questões têm constituído preocupações importantes nos últimos anos, nos quais se tem repetido com freqüência que o Estado de bem-estar é vítima de seu próprio sucesso.

De fato, especialmente a última década deixa perceber que, no rastro de uma reorientação econômica de alguns governos e de problemas gerados pela própria extensão adquirida pelo *Welfare State*, tal modelo entrou em crise, e os dados apontam para uma mutação importante naquilo que foi implantado a partir de meados dos anos 40. Por certo tal mutação será menos rápida e significativa do que alardeiam os arautos da “crise do Estado de bem-estar”, por mais significativa que possa ser a crise fiscal do Estado contemporâneo, porque estão em jogo não apenas importantes mecanismos de legitimação como também interesses ligados à própria máquina estatal (burocracia e especialistas encarregados da prestação dos serviços sociais). Mas suas causas e a inevitabilidade da introdução de mudanças são hoje unanimemente reconhecidas.

A discussão mais importante pode ser encontrada no esgotamento do modelo keynesiano; essa forma de “domesticação do capitalismo”, “ápice” da era do capitalismo monopolista, teria encontrado seus limites. Estamos diante de um reconhecimento unânime de que estamos no fim de uma era econômica cujo marco mais alarmante foi a crise do petróleo de 1973 e cujo ponto débil mais visível encontra-se, a partir de meados dos anos 80, no crescimento proporcionalmente maior dos inativos em relação às pessoas economicamente ativas e nos aumentos

dos custos do setor terciário. Se o keynesianismo foi necessário para consolidar, no início do século, a tão decantada (e temida) “sociedade de massas”, gerando condições para a integração econômica de massas emergentes no plano político, através de uma “rebelião contra os vitorianos”, muitos são os que hoje o apontam como a base para uma era de desperdício. Keynes teria salvo a democracia capitalista por várias décadas, mas também tê-la-ia empurrado no caminho da destruição, uma vez que começam a surgir pontos de estrangulamento políticos e econômicos que colocam em xeque a estabilidade.

As críticas liberais ao keynesianismo, que encontram hoje abrigo nos mais diversos setores, não variaram muito ao longo do tempo. O pleno-emprego, nódulo central do modelo, ao proteger os sindicatos (e os salários) e estimular o consumo, teria dado um golpe de morte em velhos hábitos de prudência e poupança (Keynes teria se preocupado apenas com o presente) e estimulado a inflação de custos. Em contrapartida, o filão do liberalismo radical associado ao nome de Hayek não deixa de ressaltar que ele supõe fé excessiva no governo racional (crítica que encontrou ressonância com o fracasso dos mais diversos planos) e o governo keynesiano precisa ser demasiado forte para a boa saúde da democracia — o que encontrou ainda mais força quando foi sendo obtido mais conhecimento das mazelas do Leste Europeu. As virtudes do mercado voltam a ser ressaltadas contra o Estado redistribuidor.

São, entretanto, numerosas as análises que apontam a crise e suas causas sem opor ao keynesianismo uma perspectiva liberal ou liberal radical. A crise seria devida a fatores eventualmente corrigíveis. Hirschmann, por exemplo, enfatiza os problemas trazidos pela quantidade: insatisfação do usuário com o atendimento de massa em consequência da padronização e de que, além de certos limites, é preciso engajar força de trabalho de má qualidade. Mas, se há quem se preocupe com a amplitude dos serviços como fonte de má qualidade e insatisfação, não faltam os que (e são muitos) atribuem a crise fiscal dos Estados modernos à oferta de serviços sociais. Longe está a guerra que assegurou solidariedade entre classes sociais distintas, como longe está a realidade de países devastados, populações pauperizadas e acontecimentos político-sociais e econômicos associados

intimamente às massas urbanas submetidas a condições de pobreza extrema. E sobre a base da afluência que o Estado de bem-estar se vê colocado em questão, e não são poucas as causas apontadas. O seu sucesso está apoiado num enorme e crescente volume de distribuição que, ao modificar necessariamente sua agenda política, estaria fazendo-o caminhar para fora do equilíbrio, posto que — por meio ou da população, ou da burocracia — ele mesmo gera sempre novas demandas, num círculo vicioso que conforma indiretamente o salário e o preço dos bens. Nesse caso, são muitos os que colocam em questão os critérios da redistribuição e perguntam-se se não existiriam mecanismos alternativos reguladores da extensão da política social e até onde se pode considerar que deva ir a expansão das responsabilidades do Estado.

Essas questões já começaram a ser colocadas nos anos 70, assumindo a crítica as mais diferentes feições. Não estaria a “desmercantilização do trabalho” solapando o incentivo ao trabalho (como nos países socialistas) e contribuindo para a baixa produtividade? Não contribuiria o efeito anticíclico do keynesianismo para a eliminação das funções positivas das crises econômicas? Não se teria transformado a “revolução das expectativas crescentes” de décadas atrás em “revolução dos direitos crescentes”, com conseqüente redução da legitimidade dos governos em razão da inflação de reivindicações? Uma vez que perdeu-se a austeridade do pós-guerra, tais tendências estariam sobrecarregando os governos do ponto de vista tanto político quanto financeiro. Fala-se em “excessos democráticos”, crise da democracia e da governabilidade como conseqüência da sobrecarga do Estado de bem-estar nos governos, resultando em sua capacidade declinante de geração de legitimidade. Em contrapartida, estaríamos diante de déficits orçamentários permanentes, decorrentes das despesas com programas sociais (que estariam situadas entre 18 e 50% dos orçamentos), provocando redução nos investimentos (devido, entre outros motivos, à elevada taxação para poder sustentar os programas sociais) e predisposição à inflação. 1973 representa um ponto de inflexão, porque, sob o influxo de um fator externo, estanca-se o crescimento contínuo, deixando à mostra os limites do Estado de bem-estar — as despesas sociais crescem, mas as receitas estão indexadas à atividade econômica (a menos que novos impostos sejam criados).

No entanto a crise persiste mesmo quando o crescimento é retomado, e também aí o Estado de bem-estar mantém-se como vilão. As maiores pressões exercidas sobre as finanças do Estado adviriam dos setores de saúde e pensões, em decorrência de dois fatores interligados: avanço da medicina e elevação da idade média da população, com grande aumento do número de idosos. As grandes transformações demográficas dos últimos anos estão ligadas não apenas à incorporação da mulher à força de trabalho e modificações importantes nos padrões culturais, que reduziram significativamente os nascimentos, mas a uma expectativa de vida maior. Tornada possível por descobertas de tratamentos e aparelhagem altamente sofisticada, ela fez crescer a demanda não apenas de pensões (pagas por mais tempo), mas também de tratamentos médicos cada vez mais onerosos, com conseqüente aumento das doenças crônicas.

Poder-se-ia pensar que as mudanças demográficas poderiam ao menos levar a uma demanda menor de serviços como educação ou subsídio para habitação. Veremos mais tarde, em detalhe, que com a educação ocorre exatamente o contrário. Com a habitação a demanda não caí, porque, ao longo de décadas de afluência, teve lugar forte modificação no padrão de necessidades, além de novos padrões culturais que interferem no modo de vida familiar. Assim, é muito forte a demanda de habitação separada, de privacidade a partir da juventude; cresceu o número de solteiros e divorciados; isolaram-se os idosos. Essas são questões que encontram raízes importantes na cultura dos países europeus, mas também faz parte do conjunto de novos problemas criados pelo *Welfare State*. Esse quadro, que onera os cofres públicos, contém elementos que se tornaram direitos “evidentes por si mesmos”, conquistas tidas como irreversíveis. E, se ele gera necessidade de aumento da contribuição (ou de mudança do impacto do WFS) ou redução de gastos (ou da taxa de crescimento dos benefícios), nada disso se faz sem conflito político.

Considera-se ainda, com freqüência, que os gastos são desproporcionais ao retorno social. A persistência de fortes desigualdades em sociedades afluentes coloca em questão as tentativas de planejamento e desmoraliza a “engenharia social”, além de apresentar o Estado como máquina descomunal e ineficiente. A “desinteressada” racionalidade burocrática dos que comandam a “engenharia social”

termina por mostrar-se tão “irracional” quanto a que comanda o mercado — e o exemplo do Leste Europeu não só reforça essa percepção como enfatiza os danos causados à liberdade individual por Estados tentaculares (que recortam as lutas sociais) e pelo aumento gradativo do poder dos especialistas (tecnocratas) que a ele servem. Pode-se dizer que o planejamento que adquirira legitimidade no pós-guerra encontra hoje obstáculos não apenas em razão de suas limitações técnicas e significado político, mas também porque se tende a considerar que o mundo contemporâneo tornou-se demasiado complexo para comportar planejamento.

Mas unanimemente reconhece-se que o Estado de bem-estar criou, apesar de tudo, uma nova situação social, a qual, por sua vez, resulta em novos problemas que incidem sobre sua definição, sobre seu funcionamento e sobre o controle de sua extensão. Construído na maioria dos países sobre uma base corporativa, não se podia evitar que dele resultasse um Estado clientelista exposto a pressões poderosas. Assim, não há quem suponha que a sociedade contemporânea possa dele prescindir; mas o sentimento de desconforto é generalizado.

Analisando comparativamente nove países, Morris considera que pelo menos três objetivos do Estado de bem-estar mantiveram-se fortes ao longo dos anos 80: a preservação da estabilidade social e a viabilidade da comunidade nacional; a redução do fosso social, com estímulo a maior equidade na distribuição dos recursos; a preferência pelo pleno-emprego. No entanto, na década presente, também há tendências que podem não assegurar tais objetivos. Não existe apenas profunda consciência de que as sociedades contemporâneas não têm condições de suportar o desdobramento contínuo do Estado de bem-estar. O reordenamento marginal de custos e benefícios entre indivíduos, famílias, organizações privadas e governos já começou, e sua forma depende das raízes históricas de cada país. Mas não há dúvida de que ganhou força a idéia da redução do Estado através de programas de privatização e já teve início a contenção da taxa de crescimento do gasto público e mudanças nos grupos de interesse capazes de auferir benefícios sociais.

Diante de tal quadro, os mais conservadores clamam pelo retorno aos padrões liberais clássicos, com significativa revisão do nível da intervenção social, da forma e

da função do Estado de bem-estar. Fala-se em era *pós-Welfare State*, algo que pode significar desde a redução de programas preexistentes, condições novas de *entitlement* ou revisão de benefícios com eliminação dos de caráter não-contributivo. Os argumentos ligados à redução das desigualdades e realização de ideais de justiça cedem lugar à idéia de restrição da ação do Estado às áreas de controle social em sentido estrito. O Estado de bem-estar daria lugar ao bem-estar adquirido no mercado, sem que o aparelho estatal interviesse para organizar diretamente os serviços ou intermediar sua aquisição a prestadores privados.

No entanto duas outras direções — que não pretendem o fim do *Welfare State* — estão também colocadas com algum realismo na pauta de discussões. Uma delas seria um neocorporativismo que não fosse nem liberal, nem autoritário, mas intermediação de interesses construída voluntária e gradualmente. Ele combinar-se-ia com a “teoria da regulação”, que pretende um “Estado de bem-estar integrado”. Sua interdependência econômica e política reconhecida e institucionalizada estaria apoiada sobre um “pluralismo centralizado”, por sua vez assentado na formação de consenso a respeito de amplo espectro de questões. A outra direção levaria à solidariedade social que afirma o valor do indivíduo e reconhece os limites da solidariedade mecânica, impessoal e imposta pelo Estado. Essa última proposta coloca o desafio de como reduzir o aparelho estatal e fazer crescer os sentimentos solidários e a *self-reliance*, de modo que seja possível a desburocratização e a descentralização.

As diferentes posições são na verdade respostas a dilemas objetivos com os quais se enfrentam as sociedades contemporâneas e os Estados de bem-estar, especialmente em face das transformações impostas pelo surto de racionalização da produção observado nos últimos 15 anos e sua projeção sobre outros setores da vida social.

A penetração gradual da micro-eletrônica e dos novos meios de informação, não apenas no setor secundário, mas também no terciário, bem como o esgotamento deste como área de deslocamento da força de trabalho, criou uma situação nova que atinge em cheio um dos pressupostos básicos do Estado de bem-estar e do keynesianismo: o pleno-emprego. Uma nova racionalidade — sistêmica e

não pontual, desatada a partir da organização/administração e não da maquinaria - passou a comandar as transformações nos setores de ponta, projetando suas regras e pressupostos sobre os demais. Ela implica o avanço progressivo não apenas de técnicas organizacionais novas, mas da centralização de informações e do controle, com ampla utilização de computadores e outras inovações. A aglutinação de tarefas caracteriza o trabalho em tal contexto, marcado pela reintrodução do desemprego estrutural.

Uma nova política de racionalização da produção apoiada não apenas sobre uma nova base técnica, mas também sobre novas concepções organizacionais e administrativas vem de fato gerando uma situação na qual nem todos os que buscam entrar ou reentrar no mundo do trabalho formalizado obtêm êxito. O contingente de trabalhadores cresceu enormemente com a incorporação feminina, e os postos de trabalho reduziram-se em razão do novo surto de racionalização. Hoje, uma boa parcela da PEA vê-se excluída da sociedade do trabalho, enfrentando situações de desemprego ou de subemprego. A flexibilidade — palavra de ordem da nova era — atingiu em cheio o trabalho no que diz respeito não apenas à natureza das tarefas, mas também aos contratos de trabalho por número de horas variável, em locais (em casa, por exemplo, com terminais de computador) e com salários igualmente variáveis e servindo como estímulo à economia informal. Essa nova situação, que implica a queda do nível de vida de muitos, mas também mais lazer e qualidade de vida, em que se fala em trabalho pago, mas também em auto-ajuda ou em trabalho voluntário e também em troca de serviços, tem pouco em comum com a realidade do pós-guerra e da reconstrução apoiada sobre o pleno-emprego e a demanda. A nova situação coloca em xeque não apenas os fundamentos sobre os quais se assentou o Estado de bem-estar como também sua possibilidade de enfrentar as questões colocadas pelas modificações ocorridas no trabalho. Ele aparece não apenas como ineficiente, graças ao dirigismo sobre o qual se apóia, mas como impossível de ser sustentado em razão dos elevados custos de seguros e incentivos. Acrescente-se a essas características que, se no passado o *sur-plus profit*, o lucro suplementar que assegura altas taxas de acumulação, esteve concentrado sobre a produção monopolizada que incluía os produtos que se

tornaram parte da pauta da produção em massa (eletrodomésticos, por exemplo), ele hoje deslocou-se para produtos cujo selo é a distinção social: sofisticação, raridade, exclusividade. Dessa forma, a orientação da produção mais lucrativa aponta na direção contrária à da sociedade de massas, sem que - no entanto - se possa falar com propriedade de fim da monopolização; ela apenas deslocou-se para outros setores e localizou-se em características menos tangíveis (ou menos ligadas à utilidade) dos produtos.

A essa nova fase da economia capitalista, ao contrário do que ocorria na vigência do modelo keynesiano, não corresponde uma estrutura social orientada para uma equalização básica, mas ao contrário. É certo que parte-se hoje de um patamar elevado de consumo de massa, mas ele não se desdobra como tal, não apenas porque a demanda é de outro tipo (e a oferta também), mas porque uma parte dos que deveriam buscar trabalho estão excluídos da possibilidade de encontrá-lo (e, portanto de consumir “modernamente”, ou seja, ter acesso a produtos despadronizados e sofisticados). A desigualdade instala-se, pois, no coração do modelo, num mundo que já não é comandado nem por utopias ligadas ao trabalho, nem pela crença na possibilidade de efetivação de idéias de equidade e justiça no plano social — um panorama absolutamente compatível com a crise dos Estados de bem-estar e reforçado pela falência do socialismo real. Se o reaparecimento do desemprego estrutural gera uma situação nova, também novas são as possibilidades e as soluções passíveis de impedir o ressurgimento do pauperismo em meio à afluência, com seus efeitos disruptivos e seu poder deslegitimador. O Estado de bem estar certamente vê-se sobrecarregado na nova situação; mas soluções do tipo “apoio à pequena produção”, subsídio para a criação de micro-empresas e o auto-emprego têm conotação diretamente econômica. Trata-se não de geração de formas de proteção, mas de incentivo ao surgimento de um novo pólo dinâmico da economia, apoiado sobre pequenos produtores de produtos marcados pela raridade e pela sofisticação ou atualidade (como no caso dos produtos “ecológicos” e a tudo o que se prende ao *bíotop*), buscando orientar produtivamente o setor excluído do mercado formal de trabalho previamente existente. Essa orientação casa-se perfeitamente com todas as propostas alternativas (do “micropoder” à recusa ao consumismo), incluindo-se as que pretendem uma solução

solidária para os dilemas do Estado de bem-estar. Diante disso, o *Welfare State* parece fadado a funcionar de modo diferenciado de forma que venha não a perder sua marca neocorporativa, mas a adicionar a ela ações e políticas calcadas em valores compatíveis com a inserção “alternativa” dos excluídos.

Dentro desse quadro, cabe ao setor educacional um importante papel. No entanto, se suas funções sociais mais tradicionais nunca foram analisadas à exaustão, a discussão de hoje supõe dar conta também das transformações profundas por que vem passando o setor e da redefinição das funções que deve preencher na sociedade contemporânea. A questão complica-se na chamada periferia do sistema, em que os patamares a partir dos quais se coloca a crise ou a mutação dos Estados de bem-estar não foram alcançados, e, portanto os padrões de bem-estar passíveis de ser considerados irreversíveis não são apenas menos claros como são muito restritos. Aí também chegou a discussão a respeito dos limites da equidade e da justiça, dos ideais social-democráticos, com a diferença nada irrelevante de que a ausência daqueles patamares supõe a existência de grandes contingentes pauperizados que não estão sob controle do Estado e constituem um foco potencial de ação disruptiva capaz de gerar situações de permanente tensão social. E a discussão complica-se ainda mais se a isso se agrega uma recessão econômica prolongada, que entre outras conseqüências dificulta qualquer redefinição das forças internas nos planos social, político e econômico e não esteja desligada de uma nova ordem econômica e política redefinida mundialmente, na qual perdeu importância o papel de tais países tanto no que diz respeito ao fluxo de capitais e geração de riqueza quanto no que concerne ao seu papel político. A própria reflexão sobre a evolução econômica e política possível e as propostas de medidas que visem ao bem-estar refletem ao mesmo tempo anacronismo e esperança, realismo e cambaleante utopia social, temor e imperativo social de mudança. O papel da educação em tal contexto é simultaneamente mais simples e mais complexo, porque a precariedade da educação oferecida às grandes massas torna cristalina a necessidade de propiciá-la e acoplá-la a outras medidas que visem ao bem-estar, e, em contrapartida, porque, dada a heterogeneidade profunda que recorta todas as estruturas, as funções que o sistema e as medidas educacionais preenchem são mais amplas e diferenciadas.

3. Educação e bem-estar

O rompimento dos padrões de pobreza históricos, colocados no nível da sobrevivência física no mundo pré-capitalista, acompanha-se de uma nova percepção do campo educacional. Ainda em sua fase mercantil, o capitalismo “expressa seu espírito” na vida intelectual de meados do milênio, transpondo as fronteiras anglo-saxônicas ao ser traduzido não apenas no plano estritamente pedagógico (com o surgimento de métodos para ensinar as línguas nacionais, como na proposta de Ratke), mas no plano educacional mais amplo, como encontramos magistralmente na obra de Comênio. E, se é possível dizer que os Estados nacionais, ao se afirmarem a partir de então, terão a educação como objeto da primeira política social mais consistentemente pensada, as Igrejas sempre a viram como alvo de cuidados especiais, por sua importância como instrumento para a formação da consciência dos homens — ainda mais explicitamente no longo período em que o “espírito do tempo” necessariamente assumia uma forma teológica.

O avanço da alfabetização e da educação em geral, deslanchado em íntima conexão com a liberdade individual na interpretação das Escrituras, espelhou o movimento que, especialmente ao longo dos séculos XVI e XVII, conduziu à conquista dos direitos civis, completada nos países mais avançados nos cem anos subseqüentes. Para seu êxito, não foi irrelevante nem a reforma protestante, nem aspectos diversos assumidos pela contra-reforma, que em muitos casos e regiões precisou estimular a multiplicação de escolas paroquiais e a formação de quadros intermediários capazes de atender aos novos requisitos de qualificação colocados pelas transformações operadas na economia e na sociedade.

Se o nível de riqueza social sempre constituiu a base sobre a qual a escolaridade elevou-se — permitindo vincular abundância a oportunidades educacionais —, em contrapartida, a dinâmica do setor responde às mudanças sócio-econômicas e políticas (urbanização, industrialização, crescimento demográfico etc.) e às questões por elas colocadas em diferentes esferas, caminhando irregularmente, de acordo com a forma pela qual se combinam os fatores, e ocorrem embates ideológicos e lutas sociais e políticas nos diferentes países ao longo do caminho pelo qual avança o capitalismo. Podemos encontrar as

justificativas e explicações mais diversas e menos gerais para a constante expansão da escola ao longo dos últimos cinco séculos e as funções que ela preenche; no entanto, sejam buscadas em pesquisas empíricas, sejam deduzidas de esquemas teóricos mais amplos, elas não têm sido suficientes para deslindar a “caixa-preta” em todos os seus significados e funções histórico-sociais.

Hoje, tratada como uma entre outras áreas das políticas sociais, embora integrando o núcleo central do bem-estar junto com as políticas de saúde e previdência, a educação apresenta uma história mais longa e preenche funções mais amplas e diversas que os demais setores aos quais aparece associada. Fundamental no processo de obtenção dos direitos civis e políticos, ela integra hoje a pauta dos direitos sociais conquistados no século XX, apoiada na sua não mensurável, mas evidente contribuição para o desenvolvimento econômico-social e político.

Se a multiplicação de iniciativas educacionais data da época da emergência do capitalismo, a educação das massas em grande escala é nitidamente um fenômeno do final do século XIX e do século XX, no qual se situa — a partir dos anos 70— a grande revolução educacional da história da humanidade. No entanto múltiplos têm sido os significados atribuídos à busca e à oferta de possibilidades de escolarização, especialmente a partir do século passado. Flora e Heidenheimer argumentam que as elites pré-industriais utilizaram a educação para transferir a posição social a seus filhos na passagem para a sociedade industrial, assegurando-lhes posições bem pagas. Já Blankert insiste em que as classes subalternas, desde a época da grande indústria, vêem na educação um instrumento de articulação de seus interesses, algo que fica patente na própria história do movimento operário, considerando-se a postura reivindicatória dos trabalhadores em relação a oportunidades educacionais, o que está amplamente documentado nos trabalhos históricos do inglês Brian Simon. Em contrapartida, faz parte do núcleo da ideologia liberal a conexão entre educação e mobilidade social — aceno sempre presente, que embasa as expectativas e demandas de importantes setores da população de muitos países em relação à escola. Aliás, a idéia da equalização abstrata pela via educacional faz-se visível já nos tempos em que Adam Smith afirmava ser a “ignorância a mãe de todos os

males”. Na prática, porém, os detentores de conhecimentos escolares tiveram novas oportunidades de trabalho e ascensão social apenas quando a vida econômica possibilitou a ampliação e ou o surgimento de novas formas de inserção no mercado. No entanto, em que pese a falta de clareza que no passado e ainda hoje reina em torno das funções sociais da escola e da educação em geral, seria difícil negar que elas contribuem para o bem-estar social, a geração de riqueza, a ampliação da cidadania, a ascensão individual e a estabilidade da ordem sócio-econômica. As últimas décadas, porém, foram férteis em interpretações relativas àquelas funções, sob inspiração do marxismo, de Max Weber ou de pensadores liberal-pragmáticos.

Para além do reconhecimento de uma relação difusa entre educação e acontecimentos político-sociais e da reiteração de seu papel na promoção da mobilidade social vertical, tem sido ressaltada sua importância na reprodução das estruturas sócio-econômicas como ferramenta capaz de preparar força de trabalho qualificada ou como portadora de funções mais amplas — realizadas, por exemplo, através da inculcação de um arbitrário cultural imposto por meio da violência simbólica ou de outros mecanismos legitimadores das aspirações de dominação de classes ou estamentos. Em contrapartida, muitos autores se têm ocupado do potencial de transformação social contido na área educacional, da possibilidade de através dela serem difundidas contra-ideologias capazes de impulsionar os atos políticos de seus receptores — idéia pouco realista, mas certamente menos anacrônica e equivocada do que a opinião de Marx e Engels de que o conhecimento em si mesmo seria um fator disruptivo da ordem social.

Muito popular entre políticos e entre diferentes setores sociais foi e ainda é a idéia de que a educação rural fixa o homem no campo, impedindo a constituição de cinturões de miséria em torno das cidades (o que certamente resulta da constatação de que, na ordem agrária, o pauperismo em suas ameaçadoras formas modernas e seus efeitos sociais e políticos potenciais estão ali sob controle), e também a idéia de que a educação profissional nas cidades disciplina e promove a integração dos que a ela chegaram, sem maiores considerações relativas à vida econômica (ao mercado de trabalho) e à estrutura social, compondo um discurso idealista que

contrasta com o tipo de análise a que nos referimos no parágrafo anterior. Apesar dos inúmeros esforços em que se misturam interpretações que contêm em seu bojo as mais variadas conotações, crenças de natureza diversa apoiadas sobre experiência empírica restrita e tentativas pragmáticas tanto de planejar a expansão do sistema de educação, visando a acelerar o desenvolvimento econômico, quanto de “formar a consciência moral e política dos indivíduos” (especialmente pelas Igrejas, sindicatos e partidos políticos), os efeitos das políticas de educação continuam a ser de difícil contabilização e análise, constituindo a parte mais relevante da área cinzenta (o “resíduo”) de explicação do crescimento econômico e do desenvolvimento social e político.

No entanto a conexão entre a questão educacional e a da cidadania e do bem-estar, da estabilidade social e das formas de combate ao pauperismo é inquestionável. Se a educação avança em conexão com o nível de riqueza social, não apenas ela contribuiu para gerá-la como também a sua tematização sempre esteve vinculada aos problemas levantados pelo binômio afluência/privação, ainda quando a preocupação fundamental muito freqüentemente se tenha situado no disciplinamento dos pobres e em seu correlato, ou seja, a sua incorporação à ordem ou, dito de forma mais moderna, à geração entre eles de um desejo de “proletarização ativa” espontânea. Mas não se pode negar que, apesar de constituir um setor de atuação social tradicional tanto para as Igrejas quanto para o Estado moderno, a educação das massas toma grande impulso com o Estado de bem-estar. E certo que no pós-guerra ela conjunturalmente não constitui a área mais urgente de alocação de recursos, cedendo espaço ao setor de saúde, aos fortes subsídios para habitação e aos benefícios da previdência, por motivos diretamente ligados às conseqüências da guerra e às urgências da reconstrução. Mas também parecia necessário gerar antídotos ideológicos para os fatores subjetivos que conduziram ao fascismo e à guerra, e não foi irrelevante naquele momento a crença no papel da educação como instrumento de formação para a democracia: o investimento que nela se fez naquele momento nos países que emergiram do conflito na Europa teve principalmente esse objetivo, apoiando-se o desenvolvimento do setor na idéia de *Bildung* (formação global, incluindo a educação política) e não de *Ausbildung* (mera

transmissão de conteúdos ou qualificação profissional). Mesmo que esse aspecto não tenha sido descurado (até porque à qualidade da força de trabalho foi largamente atribuída a rapidez da recuperação alemã), a questão central esteve colocada num novo modo de enfocar a cidadania.

A importância adquirida pela “formação da consciência democrática”, visível ainda em nossos dias, provocou medidas educacionais que objetivaram propiciar não apenas condições para que direitos civis e políticos fossem exercidos, mas também clareza a respeito do significado democrático de políticas econômicas de corte keynesiano (apoiadas no pleno-emprego e no consumo de massa) e de políticas sociais acionadas pelos Estados de bem-estar. A cidadania do pós-guerra é uma cidadania ampliada, que se completa nos diferentes países europeus no(s) aspecto(s) que a história de cada um deles deixou como lacuna, nos planos civil, político ou social.

O impulso recebido pelo setor educacional nas primeiras décadas do pós-guerra visou fundamentalmente a ampliar as oportunidades de educação básica e secundária — esta, quando não propedêutica, associada à formação profissional de nível médio — e a educação política e formação dos adultos. Dominou um tipo de enfoque que privilegiava a democratização das oportunidades na base, sem que os diferentes países tivessem promovido a reformulação da estrutura de seus sistemas educacionais; em geral, restauraram-se as estruturas do pré-guerra, de caráter dual e segmentado, que, ao longo dos anos, foram sofrendo mudanças de pouca monta. Tal evolução, que abrigou muitas lutas visando a uma escola única para todas as classes sociais, é porém compatível com o próprio caráter dos Estados de bem-estar então montados, uma vez que o *Welfare State* pretende ser uma forma de redistribuição no interior das classes e não entre elas, embora uma leitura liberal da questão falasse em favor de um tipo de democratização que permitiria ampliar a mobilidade social vertical (e não apenas horizontal) e promover circulação mais ampla das elites e isso tenha de certa forma ocorrido especialmente no período de crescimento econômico acelerado.

Pressupôs-se que a universalização daqueles níveis de ensino como meta básica constituía uma medida capaz de promover a democracia social e preparar para o exercício das liberdades civis, para a compreensão da ordem social democrática e dos mecanismos da democracia representativa, bem como para a participação política através deles e em sua defesa, com o intuito de assegurar as condições para o desenvolvimento econômico e o consumo de massa. Mudanças de maior monta num sistema que se universalizou nos níveis básico e secundário foram progressivas e lentas, buscando uma adaptação adequada a uma sociedade moderna e às transformações tecnológicas. O foco de grandes mudanças foi — quando a reconstrução terminou e uma geração já nascida no pós-guerra completou o secundário — o ensino superior.

Não se deve subestimar o papel da “pressão intra-sistêmica” provocada pela democratização quantitativa dos níveis inferiores de educação na revolta que em 1968 pretendeu livrar a universidade simultaneamente de estruturas arcaicas fortemente autoritárias e das ameaças de uma reforma tecnocrática

que não preservaria a tradição europeia de ampla formação cultural. Na realidade, os Estados de bem-estar demoraram não apenas para começar a revisão por dentro do autoritarismo que permeou (e ainda permeia) seus sistemas de ensino como também para transformar a universidade em instituição destinada a assimilar uma porcentagem elevada dos egressos do segundo grau.

No entanto, uma vez que os níveis básico e secundário universalizaram-se e ocorreu uma ampla assimilação feminina pelo mercado, o sistema viu-se chamado a expandir-se para baixo (creches e pré-escolas), além de generalizar-se a escola de tempo integral para todos os níveis. Porém o *Welfare State* - que tão freqüentemente tem sido apontado como “vítima do seu próprio sucesso”-, ao estar associado a um crescimento econômico contínuo que até o momento manteve-se compatível com procedimentos políticos democráticos, é também grandemente responsável pelas fortes mudanças demográficas que, nas últimas décadas, modificaram o perfil etário da população e condicionaram suas demandas educacionais. E uma das conseqüências visíveis de taxas negativas de crescimento populacional tem sido - em seguida à expansão - o fechamento não apenas de escolas, mas de pré-escolas e creches; em contrapartida, o aumento da expectativa de vida de uma população idosa, porém saudável e aposentada gera demandas de educação como forma de reinserção social e preenchimento de tempo livre, do mesmo modo que crescem as necessidades de criação de oportunidades de reciclagem e conversão profissional em todos os níveis. No entanto a existência de uma ainda ampla camada de jovens egressos da escola fez com que as últimas décadas se caracterizassem por forte expansão do sistema para cima, de modo que atendessem à demanda social de ensino superior. Pode-se prever que o fenômeno perdurará no atual decênio devido não apenas à presença da ainda numericamente significativa camada de demandantes jovens, mas à existência de uma parte da população adulta que não teve oportunidades de freqüentar o terceiro grau devido à segmentação do sistema e às correspondentes barreiras burocráticas ao acesso a um sistema então restrito e socialmente seletivo, que hoje requer formas de compensação. Por tais motivos, as oportunidades de educação superior e suas taxas de

crescimento recente são, em nossos dias, importante indicador de bem-estar.

De maneira geral, porém, pode-se dizer que em muitas áreas da periferia dos centros desenvolvidos a evolução educacional apresenta, de certo ponto de vista, forte analogia com a que caracterizou o percurso da construção dos Estados de bem-estar, em que pesem a diferença nas dimensões das questões e as peculiaridades de cada formação histórico-social. Cuidou-se da expansão do sistema básico de ensino, especialmente nos anos 40 e 50, do secundário, nos anos 60, a fim de que atendesse à demanda social gerada pela expansão do nível inferior nas décadas anteriores; a pressão intra-sistêmica que aí tem origem desemboca na versão nativa do movimento de 1968, provocando forte expansão do ensino superior, que avança ao mesmo tempo que a pré-escola e as creches, em consequência da maior participação da mulher na PEA. No entanto, como já dissemos, o setor educacional não se tornou proporcionalmente mais caro, o que, nos países centrais, reduziu o impacto da crise fiscal sobre ele, permitindo que a expansão dos anos 70 continuasse na década seguinte e se possa prever que ela será levada adiante neste final do século.

Essa, porém, não é a situação que encontramos em áreas e países como os latino-americanos. Nestes, a crise fiscal atingiu duramente o sistema educativo, que apresentou forte redução nos índices de expansão ao longo dos anos 80 (contrastando com o forte crescimento na década anterior), chegando mesmo a mostrar taxas negativas por diversos anos seguidos. Tal evolução resulta de muitos fatores, entre os quais há que lembrar que o impacto da crise fiscal sobre o sistema de educação é mais relevante em tais países, porque ele — no conjunto do embrionário sistema de bem-estar, que apenas de forma incipiente sentiu o peso das novas conquistas tecnológicas no plano da saúde e ainda não enfrenta o peso de uma inversão real da pirâmide demográfica — ainda representa um setor considerado caro em face de sua abrangência e da amplitude da burocracia escolar. Além disso, seu crescimento também esbarra nas restrições impostas por uma recessão longa e pelas difíceis perspectivas abertas pelo reordenamento político e econômico em âmbito mundial. Menos recursos, dúvidas quanto à extensão do bem-estar possível e quanto ao futuro em geral (dificultando qualquer planejamento), transformações no *espírito da*

época, que já não deixa muito espaço para o enfoque da educação como instrumento de combate à pobreza e de ascensão social vertical, como era freqüente no período de dominância do desenvolvimentismo, e coloca mesmo em dúvida os ideais de equidade e justiça, são fatores que restringem as possibilidades de uma expansão contínua e ampla.

O perfil demográfico da população, porém, continua a exigir expansão em todos os níveis; a urbanização acelerada e a modificação dos padrões de vida familiar, bem como o aumento da miséria urbana, colocam na ordem do dia a necessidade da escola básica integral ao mesmo tempo em que a crise econômica desestimula estudos prolongados, afetando a demanda de ensino secundário e superior e expectativas correspondentes. Desse modo, o binômio educação/bem-estar tende a equacionar-se de forma cada vez mais diversa nos países centrais e nos países periféricos.

4. A educação no mundo pós-keynesiano: nova era tecnológica, qualificação e bem-estar em tempo de crise

O fim da era keynesiana é também o fim de uma etapa no mundo que construiu o bem-estar a partir do Estado. A ideologia neoliberal, fortalecida pela impossibilidade de sustentação indefinida de altas taxas de crescimento com base na demanda e de controle de fatores imponderáveis decorrentes da planetarização das variáveis e das questões por ser enfrentadas, avança com o primeiro choque do petróleo em 1973 e retoma fôlego desde a queda do muro de Berlim. Os países que forjaram Estados de bem-estar vêem-se confrontados com os limites da oferta de serviços sociais diretamente pelo Estado e com o desafio de outros modelos — que vão da completa mercantilização do trabalho, por causa da inexistência daquela prestação de serviços, até formas híbridas que envolvem a variável “bem-estar oferecido pela empresa”, como no caso japonês —, que sugerem a privatização dos serviços onde eles são públicos. As questões que se levantam hoje em relação ao Estado de bem-estar dizem respeito também à política de educação. Apesar disso, contrastando com o que ocorre nas áreas de saúde e previdência, embora os diferentes países apresentem combinações peculiares entre o público e o privado, o caráter predominantemente público do sistema de educação não tem sido intensivamente

colocado em questão. A razão dessa diferença no “núcleo” do bem-estar situa-se claramente na evolução diferenciada dos custos do setor. O impacto das novas descobertas e novas tecnologias e sua assimilação pelo setor educacional é restrito, fazendo com que seus custos não cresçam tão velozmente quanto o de outros serviços. Além disso, embora o volume da demanda (e dos serviços) seja elevado e possa ser teoricamente universal, na prática o sistema de educação apresenta um panorama relativamente previsível e restrito se comparado com o das duas áreas já citadas. Desse modo, as oportunidades de educação situam-se num campo menos atingido pela idéia de aquisição de serviços no mercado, podendo-se supor que ajustes ou mutações por que devam passar os Estados de bem-estar provoquem, sem muita demora, impacto de pouca monta sobre os sistemas educacionais em seu aspecto de cobertura, embora permanentemente reabra-se a discussão a respeito da produtividade das estruturas existentes (exemplo: estabelecimento de novos patamares para a relação professor—aluno). Isso não elimina, nesse setor, tentativas de privatização, em geral subsidiada, ou mais precisamente de modificação da equação ensino público—ensino privado em favor do segundo. No entanto os embates que aí se travam adquirem freqüentemente uma conotação mais ideológica e menos econômica (déficit fiscal como argumento), em conexão com a tradição de luta na área educacional. Se o clima neoliberal tanto quanto considerações do tipo “custo—benefício” e mesmo questões ligadas à obtenção de legitimidade pelos governos através de ampliação substantiva das oportunidades em íntima associação com empresários podem ter influído sobre decisões do Estado tendo em vista apoiar mais fortemente o setor privado e continuam sendo importantes na redefinição daquela equação, o principal do debate, tanto nos países centrais como na periferia, está entrecortado pelas oscilações e complexidades da relação entre os Estados e as Igrejas.

A privatização ou não dos serviços é, entretanto, apenas uma das discussões que enfocam a educação no mundo pós-keynesiano. A revolução tecnológica que, nos últimos 15 ou 20 anos, gerou novos padrões de acumulação e consumo colocou para a educação novos problemas e desafios. Os patamares de natureza quantitativa alcançados no período de dominância

de taxas elevadas de crescimento com base na demanda não estão colocados em questão nem no que diz respeito aos produtos de consumo de massa, nem em relação a serviços básicos cujo acesso tornou-se um direito de todos os cidadãos. Não resta nenhuma dúvida a respeito do direito não apenas ao ensino básico ou secundário: hoje os sistemas de ensino superior tornaram-se sistemas de massa. Isso significa que a distinção social, tanto no que concerne aos níveis de vida quanto no que diz respeito à educação, sofreu deslocamentos — seja porque as exigências elevaram-se, seja (e principalmente) porque se sofisticaram e passaram a deixar mais explícitos seus critérios de exclusividade.

Se o Estado de bem-estar realizava a redistribuição, tocando muito de leve ou deixando mesmo intocada a estrutura de classes, a ampliação da satisfação de necessidades via consumo de massa só foi possível através de altas taxas de crescimento: maior volume de riqueza assegurava a democratização de bens de consumo duráveis de sofisticação cada vez maior, sendo essa a condição para levar adiante uma curva ascendente. Pleno-emprego, salários vistos como fonte geradora de demanda acompanhando a elevação da produtividade, lucros apoiados fortemente sobre o volume cada vez maior de produtos básicos constituíam elementos-chaves do modelo.

A ilusão de uma continuidade ascendente atingia tanto a vida econômica suavizada em suas oscilações cíclicas quanto as expectativas que o *Welfare State* era capaz de gerar. Ora, o Estado de bem-estar começa a identificar seus limites no mesmo período em que a nova era tecnológica deixa perceber melhor seus contornos. E, se a conexão mais imediatamente visível (exemplo: a sofisticação na área médica a custos sempre maiores em consequência dos avanços tecnológicos) diz respeito à oferta de serviços, gerando restrições para o *entitlement*, a questão de fundo situa-se no nóculo central da discussão a respeito da pobreza: o pleno-emprego. Assim sendo, o fim da era keynesiana obriga a recolocar a questão da pobreza, mas a sua tematização nos países centrais será balizada pelas características da dinâmica econômico-social e política da nova era.

O panorama apenas esboçado nos anos 70 desvelou-se completamente

na década seguinte. O novo medo de acumulação do período em que assistimos ao fim do keynesianismo (com desemprego, consumo personalizado e sofisticado, despadronização e especialização flexível da produção, reintrodução de aspectos artesanais no trabalho, ao lado do fim das formas petrificadas do trabalho taylorizado e talvez mesmo da própria divisão do trabalho) está intimamente conectado a um novo enfoque da questão da igualdade e da pobreza. Nos países centrais, trata-se não mais do pauperismo, mas da desigualdade assentada sobre certo nível de bem-estar. E como se tivesse chegado a hora da verdade, da explicitação de que nunca se tratou de uma distribuição entre as classes sociais e de que a nova era preserva (e eventualmente aprofunda) as desigualdades, assegurando uma equalização mínima na base.

A ampliação da penetração da micro-eletrônica nos setores secundário e terciário constitui um dos pilares materiais das transformações que estão tendo lugar. Mesmo que não seja viável uma automação demasiado ampla, e os empresários reconheçam hoje que o *optimum* econômico deve ser obtido numa combinação entre tecnologia e trabalho humano, as novas técnicas de informação e organização vêm gerando fenômenos novos, que não se limitam à inevitável (mesmo que não drástica) redução dos postos de trabalho. Certamente estamos diante da reaglutinação de tarefas com elevação paralela de produtividade que, se gera desemprego, provoca, em contrapartida, maiores disparidades salariais e polarizações de diferentes tipos. Mas estamos também diante de fenômenos novos ligados à chamada “flexibilização” do trabalho, que o despadroniza, enfraquecendo os sindicatos e eliminando sem alarde conquistas históricas do movimento dos trabalhadores.

Trabalho flexível significa despadronização dos contratos no que diz respeito a tempo, lugar e salário. Tempo parcial, contratos curtos, trabalho em casa, por hora, com terminais de computador, salário variável baseado em negociação individual caracterizam um novo tipo de inserção no mundo do trabalho, que sofre o impacto da desregulação do mercado e sua segmentação gradual.

Neste mundo em que o trabalho modifica-se e o pleno-emprego é

substituído pelo desemprego estrutural que atinge segmentos com as mais diferentes qualificações, do ponto de vista tanto quantitativo quanto qualitativo (trata-se não apenas de insuficiência de escolarização ou treinamento, mas de afastamento dos que não conseguem adaptar-se às novas condições, qualificações que desaparecem ou deixam de ser importantes, exigindo reciclagem e reorientação do trabalhador, do sempre mais importante papel representado por qualidades que dizem respeito ao trabalho em equipe e à responsabilidade): Quais qualificações tornaram-se necessárias à inserção ou reinserção no mercado de trabalho? Que resposta dar à reaglutinação das tarefas, com a realização das que supõem o domínio de conteúdos heterogêneos e amplos por um único trabalhador, por exemplo?

Num mundo em que a clivagem parece passar fundamentalmente pela capacidade de manter-se incluído no mercado formal de trabalho: Quais qualificações são requeridas do sistema de educação? Que funções novas se estão cumprindo, por quais transformações deve passar a fim de responder ao momento em que finda uma era? Alguns elementos são razoavelmente claros, embasados em extensas pesquisas feitas em muitos países sobre o impacto da automação e das novas técnicas de comunicação e informação nos setores secundário e terciário da economia e suas conseqüências qualificatórias.

Teses defendidas há algumas décadas seguem tendo seu valor, como é o caso da que afirma a polarização gradativa da qualificação. No entanto, apesar de continuar válida no que concerne ao mundo científico, noutros níveis ela relativizou-se não apenas em face da reintegração das tarefas (e conseqüente necessidade de conhecimentos mais gerais por parte dos executores) como também em face da tendência à constituição de equipes que comportam trabalhadores não só com diferentes níveis de qualificação, mas também com conhecimentos de natureza diversa — levando o trabalho conjunto a uma relativa equalização dos conhecimentos práticos. Também a utilização generalizada da micro-eletrônica tem apontado na direção do fim da divisão do trabalho, passando a ser exigido dos trabalhadores manuais um uso cada vez maior do raciocínio abstrato, e dos trabalhadores intelectuais, o cumprimento de tarefas que implicam trabalho manual (como a datilografia, por exemplo).

O processo que conduz ao corte de postos de trabalho é o mesmo que possibilita uma valoração maior da qualificação profissional e da soberania/independência de atuação do trabalhador, utilizando não apenas seu bom senso, mas também conhecimentos de natureza geral e raciocínio abstrato. O trabalho produtivo vê-se instado a reprofissionalizar-se, a adquirir formação com maior abrangência de modo que possa atender aos requisitos da nova era: transferibilidade de qualificações, exigências diferenciadas de capacitação sócio-comunicativa, disciplina, disposições sociais positivas, capacidade de trabalho em grupo etc. As novas tecnologias empregadas nas fábricas e nos escritórios e a racionalidade sistêmica que substitui a racionalidade pontual determinada pela maquinaria tecnificam o trabalho intelectual e, em contrapartida, exigem desempenho de natureza abstrato-intelectual de praticamente todos os trabalhadores, em todos os níveis. Por isso mesmo, a nova era exige a elevação geral da qualificação média da população não apenas para atender ao trabalho industrial, mas também para a incorporação ao terciário (para o qual se deslocou a maior parte da força de trabalho, podendo-se prever o final de sua capacidade de expansão) e também para o consumo de bens duráveis que exigem conhecimentos e mesmo raciocínio abstrato em sua manipulação. E, por mais desigual e contraditório que seja o avanço da tecnologia mais avançada nos diferentes setores produtivos, a escola capaz de atender a suas demandas deve ser única, equalizando pela base o nível de conhecimentos da população, oferecendo capacitação geral e abstrata, conteúdos compatíveis com o mundo dos nossos dias, hábitos e atitudes que facilitem a inserção no meio.

No entanto as demandas que a sociedade coloca hoje para o sistema de educação não estão vinculadas apenas à produção e ao emprego. Elas são importantes tanto para o consumo, como já mencionamos antes, quanto para as novas formas de desemprego estrutural, ou seja, para a aceitação de formas excludentes de inserção social e a busca de alternativas. A crise ou a mutação inevitável do *Welfare State* têm gerado propostas de solução apoiadas na solidariedade social e em alternativas que devem ser encontradas por aqueles que se vêem excluídos do mercado formal de emprego. E a busca de alternativas, a tentativa de gerar auto-emprego, freqüentemente demanda

níveis elevados de instrução formal.

Duas questões estão aí entrelaçadas: (1) como gerar possibilidades de ocupação do tempo livre daqueles que foram excluídos — ou por aposentadoria com longevidade, ou por exclusão do mundo do trabalho por incapacidade de adaptação às novas condições (do ponto de vista das qualificações conteudísticas ou sócio-motivacionais), ou por falta de oportunidades suficientes para a nova geração; (2) como criar condições para que essa exclusão-includente não apenas não se mostre disruptiva da ordem social, mas também se apresente capaz de gerar um novo pólo dinâmico da economia com base em micro-empresas, auto-emprego, capaz de produzir— muitas vezes em base artesanal e ligado ao *biotop* — os objetos sofisticados e exclusivos que constituem hoje a fonte de lucro e acumulação privilegiada do capitalismo *fin-de-siècle*. Em qualquer dos casos, níveis mais elevados de educação fazem-se necessários não apenas para que os atingidos possam entender plenamente os mecanismos pelos quais a nova ordem econômica os exclui do mercado formal de trabalho, mas também para que vejam a chance social que ela representa. Mais educação também se faz necessária para que essa chance seja aproveitada adequadamente; e ela apresenta um sem-número de facetas. Pode significar estímulo às artes, à recuperação subsidiada de casas antigas em pequenas vilas, oportunidade de cultivo desinteressado do ponto de vista cultural, gerando eventualmente iniciativas na área. A ocupação do tempo de forma solidária, em contrapartida, pode significar o surgimento de oportunidades para outros grupos, uma vez que iniciativas locais são capazes de incorporar aqueles que dispõem de tempo livre e buscam atividades nas quais possam interessar-se e investir suas energias. A importância política do reconhecimento de tais chances e da ambigüidade inerente à situação (a exclusão como privilégio) é enorme, em face não apenas do volume crescente do contingente atingido, mas também da disponibilidade gerada pela própria condição em que se encontram seus integrantes.

Tais considerações levam-nos à conclusão de que encontramos-nos claramente diante de uma retomada da velha idéia de “educação permanente”, tendo hoje como núcleo central não tanto a questão da reciclagem em virtude de mudanças ocorridas nos padrões tecnológicos dominantes na indústria, mas

a geração de oportunidades de formação contínua, de formação e desenvolvimento cultural e de preparação para um melhor aproveitamento das possibilidades oferecidas pelo tempo livre e pelas alternativas de lazer.

Além do mais, a recuperação de formas tradicionais de preparação de produtos dos mais variados em bases artesanais — algo que supõe transmissão sistemática da tradição — pode servir como estímulo à geração de auto-emprego. Na verdade, em meio à sociedade altamente tecnicizada abriu-se uma enorme cunha para o *small is beautiful*, para a produção “pequena”, com qualidade, cuidados especiais, ausência de química, sofisticação de um novo tipo capaz de atender a demandas de “comer saudável”, vestir de forma elegante e diferenciada, dispor de bens que não são facilmente encontráveis e não fazem parte da produção em massa. Assim, a tendência contemporânea à individualização do consumo, a busca da distinção em lugar da comunhão democrática, pode encontrar no próprio desemprego estrutural gerado pela evolução econômica de tais sociedades respostas adequadas que permitam o surgimento de um novo pólo econômico dinâmico apoiado sobre a existência de demanda de produtos que podem ser oferecidos por uma população que dispõe de tempo e educação para encontrar as formas de atendê-la.

5.A educação como nóculo central das políticas sociais e suas novas funções

A nova era trouxe consigo um importante reordenamento de valores que atinge em cheio o setor educacional. O desemprego estrutural reinstalado derrubou muitos mitos construídos em torno da idéia de meritocracia e ascensão social vertical via educação. A verdade é que o fim do pleno-emprego supõe aquilo que os alemães têm designado como “refeudalização das relações de trabalho e do próprio mercado” — com correspondente fortalecimento dos laços de lealdade e das estruturas hierárquicas — e os franceses trabalhariam a partir do conceito de “capital social”. A entrada no mercado formal de trabalho é hoje menos *sachlich*, objetiva, do que foi no passado; a posição social e profissional depende menos da educação e cada vez mais dos laços prévios, pessoais ou familiares — um mundo menos democrático redefine as funções sociais da educação.

É bem verdade que a educação formal deixou de constituir um bem raro cuja posse assegura freqüentemente uma posição social de distinção. Universalizado o ensino básico e o secundário, derrubadas pouco a pouco as restrições criadas por sistemas de educação segmentados no acesso ao ensino superior, a universidade viu-se forçada a abrir suas portas em face de pressões de diversas naturezas, que se exprimiram direta ou indiretamente e cristalizaram-se no movimento estudantil de 1968. O “proletariado acadêmico” formado nas últimas décadas nos países centrais, resultante da democratização das oportunidades de educação superior, é prova cabal de que — exceção feita a níveis muito elevados de polarização — o título superior (e mesmo o de doutor) deixou de constituir um bem capaz de assegurar inserção, dinheiro e prestígio, mesmo que os problemas a que assistimos nos anos 70 tenham sido suavizados. Estes são hoje objetivos imediatos para os que conseguiram entrar no mercado formal; para os demais, são metas por alcançar através de estruturas ou iniciativas que eles mesmos devem gerar e desenvolver, que hoje, tem-se claro, depende da educação de que dispõe o setor da população que não logra entrar no mercado formal.

No entanto o ensino superior constitui — juntamente com iniciativas não-formais destinadas à população que está fora da idade de escolarização regular — o foco central da política educacional para o próximo decênio, do mesmo modo que a educação tende a constituir daqui em diante o núcleo de atuação central de Estados de bem-estar que sofrem considerável transformação.

A idéia de que o ensino superior constituirá no próximo decênio a parte mais relevante das atenções da política setorial não apenas já pode ser demonstrada empiricamente como segue uma lógica linear. Universalizados os níveis inferiores, a tendência natural é atender às pressões decorrentes por oportunidades de continuação dos estudos. À medida que o mercado de trabalho se restringe, vai sendo maior o interesse do Estado em reter fora da população economicamente ativa aqueles que manifestam interesse em permanecer numa instituição de ensino — estratégia que, desde há muito, Bowles e Gintis haviam identificado nos Estados Unidos.

Merece ser lembrado que, exatamente porque as universidades européias mantiveram-se tradicionalmente fechadas, constituindo o título universitário, e especialmente o título de doutor, uma espécie de sucedâneo para o título de nobreza, o ingresso no ensino superior no continente ainda significa muito para todas as camadas sociais. Mesmo que as oportunidades de trabalho mostrem-se restritas, atuam elementos culturais cuja modificação demanda muito tempo para valorizar a freqüência à universidade. Ela cumpre uma função simbólica, assegurando posição, mesmo que no horizonte não se vejam claras as possibilidades profissionais dos que a freqüentam.

Em contrapartida, a universalização com tendência para cima atende aos requisitos da nova era. Oferece à sociedade uma população sempre mais educada e sofisticada em suas exigências, capaz portanto de constituir a demanda que assegura as formas mais contemporâneas de acumulação e, simultaneamente, dispor de maiores possibilidades de entender os limites do momento e raciocinar de forma teórica e abstrata.

A função integradora e disciplinadora do aparato escolar e da educação em geral mostra-se aqui como difusão de uma racionalidade que é não apenas instrumental, mas iluminadora da realidade de um modo peculiar, na busca de caminhos não mais para combater os efeitos disruptivos do pauperismo, mas para encontrar novas fórmulas de integração dos desempregados e subempregados numa sociedade marcada pela afluência.

Além disso, não se deve esquecer que a universidade é a instância de seleção dos talentos que terão a chance de ingressar no caminho da polarização científica, absorvendo conhecimentos em grande volume e de ponta, de modo que possa levar adiante a ciência e a tecnologia. Diante disso, deve ser registrado que os países desenvolvidos não manifestam nenhum preconceito em relação aos estrangeiros: não apenas já saíram à caça dos talentos disponíveis como buscarão na periferia também os professores universitários qualificados de que terão necessidade nos próximos anos para ser capazes de manter a expansão dos seus sistemas de ensino superior, sem perda de qualidade quando começa a se retirar a geração que esteve presente nos idos de 1968. Pode-se dizer que tem agora início, embora com

características novas, uma nova era de *brain drain* e, no que concerne aos países periféricos, é mais um corolário da era póskeynesiana: os ideais de equidade não são colocados em questão apenas no interior da ordem social de cada país, mas também na relação entre os países, encerrando-se a era do terceiro-mundismo, do pós-guerra e dos *mea-culpa* pós-colonialistas.

Mas por que surge a idéia de que a educação tende a constituir o núcleo desse novo Estado de bem-estar?

Um indicador importante é a renovação do interesse dos economistas pela área, algo que saíra de moda desde a primeira metade dos anos 70; afinal a tradição dos educadores situa-se no campo da filosofia e da política, com interesse pela sociologia apenas durante e nos primeiros anos após o movimento de 1968. O ressurgimento das idéias que conectam educação e desenvolvimento econômico é recente e coincide com o fim do keynesianismo.

Do ponto de vista de uma interpretação liberal, nada haveria para discutir: no mundo da livre-concorrência, vence o mais capaz, recebe melhores diferenciais de salários aquele que mais educação possui e o que, quanto a tipo e qualidade de qualificação, dispõe de um bem mais raro. De certo modo, o raciocínio e mesmo as técnicas utilizadas pela economia da educação recobram vida. Em contrapartida, se medidas podem ser tomadas para diminuir os custos financeiros e sociais das outras duas áreas nucleares do bem-estar, algumas delas supõem ações de natureza educativa e ou que exigem níveis elevados de escolaridade. O caso da saúde preventiva não precisa ser explicado; ela é um fator decisivo na redução dos custos financeiros da área. No que concerne às aposentadorias, a questão é mais social, diz respeito à integração daquele que deixa o mercado formal de trabalho depois de ter estado integrado por toda uma vida. A abertura de novas possibilidades para a ocupação do tempo livre passa pela educação; não se trata apenas de preencher com ela esse tempo disponível, mas trata-se de fazer do aprendido um instrumento produtivo através de ocupações alternativas sem objetivos salariais. Nesse caso, iniciativas educacionais preenchem funções que eram tradicionalmente atendidas pela grande família ou pela educação não-formal

em qualquer idade. Ocorreu, na prática, com o afrouxamento e ou dissolução dos laços familiares, uma gradativa formalização da aprendizagem, uma ampliação de funções do setor educacional em suas diversas formas e modalidades.

Funções novas também têm sido cumpridas desde a massiva incorporação da mulher à força de trabalho através de um número maior de creches e pré-escolas. Estas, no entanto, tendem a parar de multiplicar-se, não apenas devido à baixa taxa de natalidade, mas também porque, com o desemprego estrutural e uma nova compreensão do que possa ser “qualidade de vida”, o cuidado direto dos filhos readquiriu nova significação. Pode-se dizer, nesse caso, que as escolas ampliaram suas funções num primeiro momento, para vê-las em seguida restringidas, embora um nível elevado de escolaridade e conhecimentos dos pais — dependente da escola — seja necessário para assegurar uma socialização adequada no mundo moderno.

Um fenômeno que pode apresentar analogias, mas está longe de ser idêntico deve ser percebido no ensino profissional. Embora ele continue sendo de grande importância em todos os níveis, não resta dúvida de que as exigências da nova era são menos especializadas e mais gerais, demandando formação de natureza ampla, cultura geral, capacidade de raciocínio abstrato, domínio dos princípios científicos. Isso dá nova força aos sistemas formais e à sua extensão, à escola única, a uma eliminação de sistemas duais ou segmentados; no entanto não se pode concluir de forma apressada em favor da completa “desprofissionalização” do segundo grau, e menos ainda do terceiro, posto que não apenas qualificações específicas continuam sendo demandadas como a especialização do conhecimento exige que, ao menos a partir do terceiro grau, o afinamento seja marcante. Além disso, novas especialidades vão surgindo, bem como novos conteúdos, mesmo de caráter geral, adquirem maior significado. O acoplamento de tais exigências supõe uma permanência mais prolongada dentro do sistema, que termina por cumprir, necessariamente, a função de reter a força de trabalho e discipliná-la num período marcado pelo desemprego.

Finalmente, é preciso ressaltar mais uma vez a importância da instalação de um verdadeiro sistema de educação permanente capaz de cumprir múltiplas

funções — que vão do atendimento a necessidades colocadas pelo sistema produtivo à difusão de conhecimentos e técnicas que possibilitem micro-iniciativas, da ocupação do tempo livre à produção cultural, do controle e disciplina dos que não se proletarizaram “ativamente” ao estímulo e oferta de condições para o desenvolvimento de atividades que se tornam possíveis com o lazer propiciado por sociedades afluentes. Em tal contexto, a importância da solidariedade social, da educação para acioná-la, é enorme, posto que desemprego de jovens ao lado de grande população idosa e isolada pode criar um novo clima social e humano, além de atividades capazes de fazer florescer a vida econômica “pequena”.

A periferia do sistema certamente não vive essas questões com a mesma intensidade que os países centrais. No entanto nela misturam-se de forma específica problemas que pertencem aos mais diferentes contextos, refletindo-se aqui também aqueles que decorrem dos setores de ponta nesta sociedade. Que respostas dar a eles, numa realidade que nem sequer conseguiu montar mais que sistemas embrionários de bem-estar, eis uma questão que deve merecer ampla pesquisa bibliográfica e empírica.

Bibliografia:

- Altvater, E. y Huisken, F., *Materialien zur politischen Oekonomie des Bildungswesens*, Erlangen, 1971.
- Althusser, Louis, “L’appareil idéologique d’Etat scolaire en tant qu’appareil dominant”, en Grass, Alain, *Sociologie de l’éducation*, Paris, Larousse, 1974.
- Baethge, Martin y Oberbeck, Herbert, *Zukunft der Angestellten*, Ffm, Campus, 1986.
- Barraclough, G., “La era keynesiana en perspectiva”, en Skidelsky, Robert, *El fin de la era keynesiana*, Barcelona, Laia, 1982.
- Bendix, R. y Lipset, S. M., “La mobilité dans la société industrielle”, en Grass, Alain, *Sociologie de l’éducation*, Paris, Larousse, 1974.
- Blankert, Herwig, *Bildung im Zeitalter der grossen Industrie*, Hannover, Hermann Schroedel Verlag, 1969.
- Bourdieu y Passeron, *La reproduction*, Paris, Ed. du Minuit, 1979.
- Bourdieu, Pierre, “Sistemas de ensino e sistemas de pensamento”, em Bourdieu, P. *A economia das trocas simbólicas*, São Paulo, Perspectiva, 1974.
- Cole, Tony, *Whose Welfare?*, London, Tavistock, 1986.
- Coutinho, Carlos Nelson, “Cultura e democracia no Brasil”, em *A Democracia*

como valor universal, Rio, Salamandra, 2ª ed., 1984.

Evers, A., Nowotny, H. y Winnersberger, H., *The changing face of welfare*, London, Gower, 1987.

Flora, Peter y Heidenheimer, Arnold, *The development of Welfare States in Europe and America*, London, Transaction Books, 1979.

George, Vic y Wilding, Paul, *Ideology and Social Welfare*, London, Routledge and Kegan Paul, 1985.

Grottian, Krotz, Luetke y Pfarr, *Die Wohlfarts Wende*, Muenchen, Beck, 1988.

Hirschmann, A., "The Welfare State in Trouble; Systemic Crisis or Growing Pains?", en *The American Economic Review*, vol. 70, n. 2, mayo de 1980.

Kersbergen, Kees van y Becker, Uvye, "The Netherlands: a passive social democratic Welfare State in a Christian Democratic Ruled Society", en *Journal of Social Policy*, vol. 17, oct. 1988, pp. 477-499.

Lindenberg, Alfred, *Stress and contradiction in Modern Capitalism; Public policy and the theory of the state* (1975) London, Lexington Books.

Logue, John, "The Welfare State: victim of its success?", *Dedalus*, vol. 108, n. 9 4, feb. 1979, pp. 69-87. -

Marshall, T. H. (1973), *Cidadania, Classe Social e Status*, RJ, Zahar Editores.

Marx y Engels, *Ueber Erziehung und Bildung* (1971), Berlin, Volkseigener Verlag.

Mishra, Ramesh, *The Welfare State in crisis* (1984), London, Harvester Press, 1984.

-----, *Society and Social Policy* (1981) London, Macmillan.

Morris, Robert (ed.), *Testing the limits of Social Welfare - International Perspectives on policy changes in nine countries*, Univ. Press of New England, London, 1988, pp. 1-37.

Offe, Claus, *Problemas Estruturais do Estado Capitalista*, Tempo Brasileiro, Rio de Janeiro, 1984. ,

-----, *Contradictions of the Welfare State*, The MIT Press, 1982.

-----, *Disorganized Capitalism*, Cambridge, Polity Press, 1985.

-----, "Sistema educacional, sistema ocupacional e politica da educacio -contribuicfio à determinacão das funções sociais do sistema educacional", *Educação e Sociedade*, nº 29, Campinas, publicado em 1990 (tradução de Vanilda Paiva e César Paiva, a partir do original mimeografado de 1974).

Paiva, Vanilda, *Paulo Freire e o nacionalismo desenvolvimentista*, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1980.

-----, "Jahnn Amos Comenius (1595-1670): primórdios da pedagogia politica e da democratização do ensino", *Revista de Educação*, n. 1, UFF, Niterói, 1983. ‘

-----, Paiva, Vanilda. Produção e qualificação para o trabalho: uma revisão da bibliografia internacional. *Texto de discussão n' 214*, IEI/UFRJ, setembro de 1989 (en prensa).

Ribbins, Peter (ed.) (1985), *Schooling and Welfare*, Sussex, The Falmer Press.

Rimlinger, Gaston V. (1971), *Welfare Policy and Industrialization in Europe, America and Russia*, New York, John Wiley.

Rossanvallon, Pierre (1981), *La crise de l'Etat providence*, Paris, Ed. du Seuil.

Santos, Wanderley G., "O estado da Nacão", *Dados*, vol. 29, 1986.

-----, "Edipo e Sisifo: a trágica condição da politica social", IUPERJ, *Cadernos de Conjuntura*, nº 45, março de 1986.

Schwartz, Roberto (1977) “As idéias fora do lugar”, *AO vencedor as batatas*, São Paulo, Duas Cidades.

Simon, Brian, *Education and the Labour Movement, 1870-1920*, (, 1965) London, Lawrence and Wishart.

Skidelsky, Robert, *El fin de la era keynesiana*, Barcelona, Ed. Laia, 1982.

Thane, Pat, *The foundations of the welfare state*, London, Longman, 1982.

Titmuss. Richard M., *Social Policy*, London, Allen and Unwin, 1974.

Toledo, Caio Navarro, *Iseb :fabrica de ideologias*(1977), São Paulo, Atica.

Vobruba, Georg, “Die Entkoppelung von Arbeit und Einkommen, *Wiedersprueche*”, Heft. 12, t. 1984, pp. 79-88. , _

Vobruba, Georg,(1983) *Politik und dem Wohlfahrtstaat*, Ffm, Suhrkamp.

Weber, Max, *Wirtschaft und Gesellschaft*, Goettingen, I. B. Mohr, 1971.

Wilensky, Harold, (1975) *The Welfare State and Equality*, Los Angeles, Univ. of California Press, 1975.