

## A Política Educacional como Espetáculo: a construção dos Centros Educacionais Unificados em São Paulo

The Educational Policy as a Spectacle: the construction of the Unified Educational Centers in São Paulo

La Política Educacional como Espectáculo: la construcción de los Centros Educativos Unificados en São Paulo

Reinaldo Tadeu Bosco Pacheco\*  
reinaldo.pacheco@hotmail.com

### Resumo

*As contradições com relação ao acesso a direitos sociais e as formas de apropriação do espaço urbano são evidentes na cidade de São Paulo. Por meio de uma análise do papel do Estado na sociedade contemporânea, busca-se verificar o alcance e significado da política educacional implementada a partir da construção dos Centros Educacionais Unificados (CEUs), grandes complexos nos quais são oferecidos à população o acesso à educação formal, bem como às diversas práticas culturais, esportivas e de lazer. O Estado, estrutura política integrante do sociometabolismo do capital, é incapaz de impedir a desigualdade e as formas de segregação sociais. As políticas educacionais, dessa forma, tem sido incapazes de oferecer possibilidades de construção da igualdade e a arquitetura educacional foi o grande espetáculo oferecido à população, sem alterar significativamente a qualidade da escola pública municipal.*

### Palavras-chave

*Política educacional, Ensino público, Sociologia educacional, Lazer, Educação.*

### Abstract

*São Paulo presents itself as a global, peripheral capitalistic city, where contradictions in the distribution of wealth, access to social rights and appropriation of the urban spaces are evident. By analyzing the role of the State in contemporary society, we have sought to access the scope and meaning of the educational*

\* Graduado em Educação Física e em Ciências Sociais pela Universidade de São Paulo, Brasil. É especialista em Lazer e Recreação e doutor em Educação pela Universidade Estadual de Campinas, Brasil. Atualmente é docente do curso de Lazer e Turismo e do curso de Especialização em Psicologia Política, Políticas Públicas e Movimentos Sociais da Universidade de São Paulo, SP, Brasil.

Pacheco, Reinaldo Tadeu Bosco. (2011). A Política Educacional Como Espetáculo: a construção dos Centros Educacionais Unificados em São Paulo. *Psicologia Política*, 11(22), 329-343.

*policies that were implemented by building the so-called Unified Educational Centers (Centros Educacionais Unificados, CEUs), large complexes that provide formal educational services, as well as access to cultural, sports and leisure. The State, understood as the political structure that composes capital's social metabolic order, is powerless to prevent inequality and forms of social segregation. Therefore, the State's educational policies have been incapable of offering opportunities to build up equality and its new educational architecture is a grand spectacle offered to the population that does not significantly alter the quality of municipal schools.*

**Keywords**

*Educational policy, Public education, Educational sociology, Leisure, Education.*

**Resumen**

*Las contradicciones en materia de acceso a los derechos sociales y las formas de apropiación del espacio urbano son evidentes en São Paulo. A través de un análisis del papel del Estado en la sociedad contemporánea, se tratará de verificar el alcance y significado de la política educativa a cabo después de la construcción de los Centros Unificado de la Educación (CEU), grandes complejos de los cuales se suministran a la población el acceso a la educación formal así como las diferentes culturales, deportivas y de ocio. El Estado, miembro de la estructura política sociometabolismo de lo Capital, es incapaz de prevenir las formas de desigualdad y segregación social. Las políticas educativas, por lo tanto, ha sido incapaz de ofrecer igualdad de oportunidades para la construcción y educación de la arquitectura fue el gran espectáculo ofrecido a la población, sin alterar significativamente la calidad de la escuela pública local.*

**Palabras clave**

*Política educativa, La educación pública, La sociología de la educación, El ocio, Educación.*

## Introdução

Uma das imagens que mais circulou na imprensa durante o processo de implantação dos Centros Educacionais Unificados na cidade de São Paulo destacava o fato de que a construção deste tipo de equipamento público aconteceu, de fato, em lugares onde houvera um descaso histórico do poder público com o atendimento das demandas por educação, cultura, esportes e lazer. O discurso sobre os benefícios de uma ação integrada no campo destas políticas sociais foi legitimador do tipo de política educacional adotada. Embora seja possível e desejável a efetivação de políticas sociais integradas, busca-se questionar a que tipo de interesses atendeu a implantação destes grandes complexos educacionais. Com a intenção de qualificar este questionamento, recorre-se neste artigo aos recursos analíticos propostos pela Psicologia Política, como espaço multidisciplinar que se ocupa em descrever, analisar e explicar os fenômenos da vida pública em função dos condicionamentos sociais gerados para organizar esta vida e dos mecanismos de poder que operam sobre ela, sejam eles manifestos por meio da comunicação, persuasão ou força (Montero, 2009:204).

A imagem, persuasiva, desse novo equipamento público impressiona, especialmente a do CEU Jembeiro, a primeira das unidades a ser inaugurada: notam-se as ruas de terra, típicas da periferia paulistana, e encravado ali um equipamento que revela o alto grau do que se pode denominar aqui de “espetacularização da arquitetura e da política educacional”.



Foto 1 – Vista Aérea do CEU Jembeiro<sup>1</sup>

Foto: Blair Alden

O objetivo deste artigo é discutir de que maneira este tipo de intervenção contribui para a construção de uma “cidadania regulada”, ajustada aos desígnios do capitalismo global, além de reforçar a ideia de que o “espetáculo arquitetônico” seria capaz de redimir os históricos

<sup>1</sup> Imagem disponível em: <<http://www.arcoweb.com.br/arquitetura/arquitetura428.asp>>. Acesso em: 08 de janeiro de 2008.

contrastes, as desigualdades e a segregação social e espacial típicas das metrópoles capitalistas globais. Nas palavras de Guy Debord:

O conceito de espetáculo unifica e explica uma grande diversidade de fenômenos aparentes. As suas diversidades e contrastes são as aparências organizadas socialmente, que devem, elas próprias, serem reconhecidas na sua verdade geral. Considerado segundo os seus próprios termos, o espetáculo é a *afirmação* da aparência e a afirmação de toda a vida humana, socialmente falando, como simples aparência. Mas a crítica que atinge a verdade do espetáculo descobre-o como a *negação* visível da vida; uma negação da vida que se *tornou visível*. (Debord, 2003:11)

Neste sentido, toma-se como referência inicial para esta discussão as relações entre capital e Estado, como dimensões relacionadas e materialmente construídas. István Mészáros (2002) argumenta que o sistema de “sociometabolismo do capital” torna-se incontrolável. E quanto mais aumentam a competitividade e concorrência no capitalismo, piores são as consequências sociais, tais como a destruição ou a precarização da força humana que trabalha e a degradação crescente do meio ambiente, na relação metabólica entre homem, tecnologia e natureza, conduzida pela lógica da sociedade subordinada aos parâmetros do capital e do sistema produtor de mercadorias.

## A Cidade Capitalista Global e suas Contradições

As políticas de reforma urbana tem ocupado o centro da agenda em relação às políticas sociais, especialmente nas regiões densamente povoadas, tal como a Região Metropolitana de São Paulo. Por meio de intervenções estatais como a criação dos Centros Educacionais Unificados, acaba-se por realizar propostas de reforma urbana à custa do orçamento da educação. Discute-se se não haveria alternativa em termos de política educacional que, com o mesmo nível de investimento, tivesse maior eficácia na consecução do objetivo fundamental da educação, dar oportunidade a todos para que concretizem a sua “atualização histórico-cultural” (Paro, 2001) e se transformem em sujeitos com autonomia e possibilidades de escolha.

O Estado moderno é entendido por Mészáros (2002) como uma estrutura política compreensiva de mando do capital, um pré-requisito para a conversão do capital num sistema dotado de viabilidade para a sua reprodução, expressando um momento constitutivo da própria materialidade do capital. O Estado moderno é inconcebível sem o capital, que é o seu real fundamento, e o capital, por sua vez, precisa do Estado como seu complemento necessário. Assim, não há como não produzir extensas desigualdades e formas de segregação sociais, típicas desta etapa do capitalismo global. A questão que se coloca é: em que medida intervenções estatais por meio das políticas educacionais são capazes de alterar esse “sociometabolismo” ou são apenas mais uma expressão dele mesmo? É possível acreditar nos discursos sobre oportunidades iguais, justiça social, inclusão social, na medida as ações públicas estatais parecem atuar apenas como atenuadoras e mitigadoras das contradições vigentes?

Toda a conversa sobre “imparcialidade” e “justiça” como base da “igualdade” coloca o carro na frente dos bois mesmo quando seja sincera, e não uma camuflagem cínica para a

negação das mais elementares condições de igualdade. A definição das questões em jogo em termos de “igualdade de oportunidades” está nas mãos dos que anseiam por evitar qualquer mudança nas relações de poder prevaletentes e nas correspondentes hierarquias estruturalmente impostas, oferecendo a promessa irrealizável de “oportunidade igual” diante dos críticos da desigualdade social como a cenoura inalcançável na frente do burro. A promessa de “imparcialidade” e “justiça” em um mundo dominado pelo capital só pode ser o álibi mistificador para a permanência da *desigualdade substantiva*. (Mészáros, 2002:305)

Tanto o Estado como o mercado aparecem como expressão e agentes das desigualdades sociais. Grande parte do discurso estatal travestido de ciência educacional que vai fundamentar as ações de implantação dos CEUs parte da ideia de que estes equipamentos atuam quase que como “redentores” dos socialmente segregados. O que é uma falácia.

Luiz Eduardo Wanderley (2006), ao discutir a emergência de São Paulo no contexto da globalização e com base nos argumentos de distintos analistas assinala, a partir de uma visão abrangente, a globalização da economia capitalista como a resultante de mutações aceleradas e profundas operadas nas últimas décadas em diversos âmbitos: *tecnológico* (microeletrônica, processamento de informações e telecomunicação por satélite, que permitem o incremento do volume da velocidade das informações e reduzem os custos de comunicação e de transporte); *político* (decisões governamentais de ajuste estrutural baseado na liberalização e desregulamentação dos mercados de bens, serviços e fatores de produção, diretrizes e pressões de agências internacionais e instâncias informais de geogovernança global); *geopolítico* (fim do comunismo); *microeconômico* (estratégias de investimento, produção e comercialização em escala mundial de firmas industriais e financeiras submetidas à competição acirrada e livre de entraves); e *ideológico* (hegemonia neoliberal).

Para o autor, alguns fatores tornam a globalização um processo irreversível, sendo que vários destes estão presentes na realidade cotidiana de uma metrópole como São Paulo: a ampliação geográfica e a crescente interação do comércio internacional, a conexão dos mercados financeiros e o crescimento do poder das companhias transnacionais; ininterrupta revolução dos meios tecnológicos de informação e comunicação; a exigência, universalmente imposta, por direitos humanos – ou seja, o princípio (do discurso) democrático; as correntes icônicas da indústria cultural global; a política mundial pós-internacional e policêntrica; a questão da pobreza mundial; a destruição ambiental mundial; os conflitos transculturais localizados.

Para Wanderley (2006) existe a possibilidade de uma “globalização contra-hegemônica”, já que na perspectiva de uma teorização crítica da globalização neoliberal, refuta-se a falácia do determinismo de que ela seja um processo espontâneo, automático e irreversível, que se intensifica e avança segundo uma lógica e uma dinâmica próprias suficientemente fortes para se imporem a qualquer interferência externa, tal como admite Boaventura de Souza Santos (2002). Portanto, mais do que apenas entender a influência que os processos econômicos globais têm sobre a cidade de São Paulo, é preciso estar atento ao fato de que, conforme nos revela João Sette Whitaker Ferreira,

mais do que global, as dinâmicas que dirigem a produção da cidade de São Paulo são a representação do mais arcaico patrimonialismo, e refletem uma cidade que sequer soube superar a herança colonial de sua sociedade, por sobre a qual se aplica ideologicamente

uma matriz de ‘modernidade’ que, a continuar assim, nunca irá responder à demanda emergencial por soluções que promovam efetivamente a cidade socialmente justa e democrática. (Ferreira, 2003:144)

Desta forma, Wanderley (2006) sugere nomear a cidade de São Paulo como uma “grande metrópole”, por seu alcance geográfico e ponto de referência regional para diversas cidades vizinhas, bem como para a área metropolitana. Considera ainda rigorosas as denominações “megametrópole”, “cidade-global periférica” ou “cidade-global emergente”,

porque determinados componentes [...] estão presentes em São Paulo, porém eles comparecem numa situação subordinada e assimétrica, quer como potencialidades em certos aspectos (expansão do terciário, bancos internacionais, comércio mundial etc.), mas que não podem ser equiparados às cidades de Nova York, Londres e Tóquio (e mesmo outras), quer apresentando baixa intensidade em outros aspectos (sedes de conglomerados, aeroporto internacional, tecnologia avançada etc.). (Wanderley, 2006:196)

Além do debate sobre a cidade de São Paulo, torna-se necessário discutir qual o papel do Estado na sociedade contemporânea na tentativa de compreender a direção de suas intervenções em uma cidade capitalista global-periférica.

## Educação como Construção da Cidadania Regulada

Para Aldaísa Sposati (2002), o modelo de Estado de Bem Estar europeu do final do segundo quartil do século XX, embora sob o capitalismo, fundou uma nova forma de regulação social sob a égide da cidadania e do pleno emprego. A centralidade da regulação econômica no mercado, que caracteriza a orientação neoliberal, traz alterações substantivas e específicas aos processos de regulação social que são inaugurados só ao final do século XX. Para a autora,

O dever social do Estado na América Latina, e possivelmente nos países do sul da Europa, só se manifesta após os períodos ditatoriais e amalgamados às lutas pelo Estado de Direito. [...] O modo de regulação estatal do social vai ser determinado por este conjunto de situações, que aqui denominamos de **regulação social tardia**, que provocam uma série de características às políticas sociais latino-americanas [...] (Sposati, 2002:1, destaques no original).

A regulação social tardia a que se refere a autora começa a acontecer a partir das políticas sociais implementadas pelo regime militar (1964-1984). Sonia Miriam Draibe (1994) argumenta que o “núcleo duro” das políticas com que o regime militar brasileiro enfrentou a questão social localizou-se menos nos programas sociais e mais no arrocho salarial, no cerceamento às organizações e à participação, enfim, na exclusão social. Refere-se ainda a quatro teses que parecem equivocadas na análise sobre funções ou gestão da política social no regime autoritário: 1) as políticas sociais não ocuparam posição central na agenda dos governos militares, mas sob o regime militar se consolidou e expandiu o sistema brasileiro de proteção social. Para a autora, não se deve confundir ausência de políticas sociais com desempenho medíocre dessas intervenções estatais; 2) outro equívoco é considerar equivalente a má posição das políticas sociais com os arcaísmos e atrasos na sua organização

e gestão. Atraso e modernidade conviveram na máquina administrativa das políticas sociais; 3) não parece adequado confundir o discurso técnico, racionalizador e “apolítico” da tecnocracia militar com o uso clientelístico e político eleitoral na tomada de decisões das políticas sociais levada a cabo pelos militares; 4) é um erro também entender as políticas sociais como o mecanismo por excelência usado pelos militares para legitimarem-se no poder.

Entre os anos 30 e 70, para a autora, as políticas sociais no Brasil ganham as características mínimas que permitiriam defini-las como um Estado de Bem Estar: a) um sistema nacional; b) uma base de financiamento do gasto público social; c) um modo de regulação do mercado através da mobilização e operação do fundo público, impactos na formação do salário indireto e definição das bases do consumo de massa; d) corpos profissionais e burocráticos; e) clientelas específicas para cada área de atuação; f) graus de identificação institucional em cada área, possibilitando o seu reconhecimento valorativo. Sonia Miriam Draibe (1994) descreve, dessa forma, o processo de consolidação institucional do Estado de Bem Estar no Brasil destacando o fato de que permaneceu o modelo cooptativo de incorporação e definição de grupos sociais com privilégios, assim como a dinâmica clientelista de distribuição de benefícios. O modo de articulação de interesses tendeu a predominar no auge do regime militar mediante a incorporação de interesses de grupos articulados à tecnocracia governamental.

Não creio ser necessário insistir nos dados que demonstram os impactos modestos, insuficientes ou quase nulos das políticas sociais ao final de um período que foi também marcado pela consolidação das suas estruturas institucionais e a forte expansão de seus programas. Mais importante é perguntar pelas razões mais profundas desses resultados, que dificilmente podem ser atribuídas tão-somente ao descaso dos governantes ou aos mecanismos coercitivos e autoritários do regime, como é do gosto do pensamento ingênuo ou como é próprio dos argumentos – nem por isso ilegítimos – que apontam somente os objetivos políticos que teriam movido as decisões e as políticas sociais. (Draibe, 1994:295)

Segundo Draibe (1994), embora muito distante da satisfação das necessidades sociais do país, o gasto social passou a ser significativo, atingindo, nos anos 80, entre 15 e 20 % do PIB. Aqui se construiu um tipo de sistema de proteção social conservador ou, com fortes marcas corporativistas e clientelistas na consagração de privilégios e na concessão de benefícios. Sob o regime autoritário, o sistema de políticas sociais brasileiro completou-se e passou a reproduzir-se segundo princípios e lógicas que responderam tanto pelo seu sucesso quanto pelos seus fracassos: a extrema centralização política e financeira no nível federal das ações sociais do governo; a acentuada fragmentação institucional; a exclusão da participação social e política dos processos decisórios; o princípio do autofinanciamento do investimento social; o princípio da privatização; o uso clientelístico da máquina social. Estes “princípios e lógicas” desvelados pela autora podem ser encontradas, em maior ou menor grau, no processo de implementação dos CEUs na cidade de São Paulo, especialmente com relação à exclusão da participação social e política nos processos decisórios e ao uso clientelístico da máquina estatal.

Para Draibe (1994) ao se consolidarem as estruturas e os modos de financiamento do Estado de Bem Estar no Brasil sob a égide e imagem do regime autoritário, consolidou-se também um tipo de intervenção social do Estado fundado, sobretudo na capacidade contributiva do trabalhador, sancionando aquilo que podemos chamar de distribuição primária de renda, e portanto, introduzindo medíocres instrumentos corretivos. Para a autora, o país

logrou construir um denso sistema de políticas sociais. Entretanto, tais políticas tenderam a reproduzir e reiterar as desigualdades iniciais. Decorrem daí duas consequências, segundo Draibe (1994): a primeira é que, além da enorme massa dos pobres e miseráveis que, em princípio, seriam “clientes” da política social assistencial, a grande maioria da população empregada e recebendo regularmente salários baixos necessitou sempre da assistência do Estado para assegurar uma condição de vida básica, o que tendeu a sobrecarregar recorrentemente as políticas sociais, reduzindo sua eficácia. A segunda é que, em decorrência, as políticas sociais reiteradamente contaram com recursos insuficientes – mesmo quando houve vontade política de reforçá-los – o que tendeu a comprometer a qualidade e a quantidade dos serviços. Acabou por ocorrer a expansão da cobertura, em educação e saúde, por exemplo, não acompanhada da manutenção e melhoria da qualidade dos serviços.

Segundo Ricardo Paes de Barros e Mirela de Carvalho (2004), variedade e descentralização caracterizam, em termos gerais, o perfil da nossa política social atual. Os principais problemas da baixa efetividade da política social atual são: falta de integração entre programas e políticas sociais setoriais, ausência de coordenação entre níveis de governo, precária focalização na população mais carente, raras avaliações de impacto dos programas. Tudo isso contribui para não reduzir a desigualdade de renda, estável ao longo da última década. A estabilidade exigida pelo grau de desigualdade indica que o significativo volume de recursos dedicados aos programas sociais foi bem menos efetivo do que se poderia esperar.

Os autores assinalam três desafios para as políticas sociais no Brasil: 1) necessidade de uma política social flexível – apesar da pobreza ser global sua solução é local; 2) efetividade – o sucesso de uma política depende do grau de engajamento da população beneficiada. O desafio é como estimular essa participação; 3) clara opção pelos mais pobres. Assinalam ainda, de forma bastante polêmica e discutível, que há uma independência entre as políticas social e econômica, visto que a primeira não representa uma pressão orçamentária uma vez que o desafio não é sua expansão, mas uma utilização mais efetiva dos recursos de que se já dispõe. Neste sentido, seria fundamental a permanente avaliação das políticas públicas sociais. Se há, de fato, ineficiência na aplicação de recursos, ainda assim estes parecem não ser suficientes diante das demandas sociais. Portanto, no caso brasileiro, conjuga-se a escassez de recursos com um uso não eficiente.

Para Marta Arretche (2001), os estudos de avaliação de eficiência são fundamentais no Brasil porque paralelamente à escassez de recursos, a população atendida pelos programas sociais são de enormes proporções:

Quando um programa de merenda escolar deve alimentar diariamente 32 milhões de crianças, por exemplo, a eficiência do gasto se impõe, dado que, vista negativamente, a ineficiência implica a virtual impossibilidade de oferta desta fonte básica de alimentação a um exército de crianças dela dependentes. (Arretche, 2001:35)

Segundo a autora, a estrutura organizacional do Sistema de Proteção Social Brasileiro vem sendo profundamente redesenhada pois, à exceção da previdência, nas demais áreas da política social (educação, assistência social, saúde, saneamento e habitação popular) está ocorrendo uma progressiva descentralização, com atribuição da gestão para os níveis estaduais e municipais de governo (Arretche, 1999). Deve-se destacar que no caso de São Paulo, sequer foi discutida a municipalização da rede de ensino fundamental, questão que deveria entrar na agenda do debate sobre política educacional. Com os recursos empregados



em obras como os CEUs e com um pacto federativo que garanta a transferência de recursos para o município, talvez fosse possível a municipalização de todo o ensino público fundamental na cidade de São Paulo, muito embora isso não fosse garantia da conquista da qualidade. Para a autora, “variações no porte populacional das cidades pode ser uma variável mais importante para a decisão pela municipalização das redes de ensino fundamental”.

No entanto, o fortalecimento das estruturas de poder local é fundamental na construção de uma cidadania ativa, com a participação cada vez mais intensa da sociedade civil nos processos decisórios sobre a adoção desta ou daquela estratégia governamental de aplicação de recursos. Ficando as decisões mais próximas da cidade, há maior possibilidade delas ficarem também mais próximas do cidadão, em que pese toda a nossa cultura política baseada no autoritarismo e no clientelismo. O processo de construção da cidadania no Brasil ainda está em curso, sendo algo complexo, contraditório e atravessado por avanços, retrocessos e lutas.

Pode-se observar um pouco desta história, que não começa no Brasil. Reinhard Bendix (1996) trata das transformações das sociedades europeias ocidentais desde o século XVIII. O texto, originalmente publicado nos anos 60, faz uma análise do processo de construção da cidadania como foco nas relações não apenas econômicas pois “a reciprocidade das relações sociais está dentro de padrões porque os homens se orientam pela expectativa dos outros, e toda ação do outro limita o âmbito das respostas possíveis” (Bendix, 1996:92). No crescente processo de “racionalização” da sociedade moderna, busca situar como se dá a passagem de uma situação nas sociedades tradicionais onde “nenhum direito imediato é concedido a súditos em posição de dependência econômica” (Bendix, 1996:91), para uma situação na qual, após as “revoluções gêmeas do Ocidente”, emerge um “novo padrão de relações de classe, substituindo a antiga relação tradicional por uma relação de autoridade individualista” (Bendix, 1996:92). Assim, o processo de construção dos Estados-nação da Europa ocidental é examinado tomando essa dinâmica histórica como pano de fundo.

Na passagem da sociedade tradicional para a sociedade moderna ocorre um processo de contínuo ajuste de direitos e obrigações, enquanto que as relações de autoridade tradicionais permanecem “intactas”. Bendix (1996) busca responder a questão: quando essa discrepância entre os direitos e responsabilidades dos senhores se torna manifesta? Na fase inicial da industrialização inglesa, a responsabilidade de proteger o pobre contra os riscos da vida é explicitamente rejeitada, o que contrasta com o paternalismo das relações tradicionais. Esse “fenômeno novo” fará com que se busquem também novas formas de “explicação” da causa da pobreza. Três destas interpretações são citadas pelo autor: 1) a que vê a causa da pobreza no próprio esforço do pobre, sempre insuficiente, pois lhe faltam o “orgulho, a honra e a ambição” de seus superiores. Desta forma, a “caridade” apenas destruiria o incentivo e intensificaria a pobreza; 2) os esforços “perniciosos” da caridade estão ligados à teoria do mercado de trabalho: o empregador não pode agir irresponsavelmente e prejudicar seu próprio interesse, devendo “permitir à fome produzir seu efeito”, para que os trabalhadores sejam compelidos a se empenhar; 3) a explicação que relaciona essa teoria do mercado de trabalho com a teoria da população. A tendência de a população aumentar mais rapidamente do que seus meios de subsistência torna “responsabilidade das classes mais altas entender essa lei e instruir as classes inferiores de acordo com elas” (Bendix, 1996:95). A imprevidência pode ser uma causa natural, mas resultaria também “da ignorância e da falta de restrição moral, e essas falhas podem ser combatidas pela educação” (Bendix, 1996:95).

Assim, a “educação” torna-se a tônica de uma nova ideologia empresarial, para que os empregadores se aproximem de seus trabalhadores com “simpatia e confiança” e “ajudem-nos

ativamente na formação de hábitos prudentes”. As ideologias empresariais vão combinar os três elementos: 1) o elemento paternalista, modelado segundo a propriedade tradicional; 2) o elemento impessoal, modelado segundo a concepção de mercado dos economistas clássicos, no qual a pressão do próprio mercado força os trabalhadores a cumprirem o que seus empregadores mandam; 3) o elemento educacional, modelado segundo a sala de aula, na qual a instrução, os incentivos e as penalidades ou as persuasões motivacionais indiretas são usados para disciplinar os trabalhadores e impeli-los a realizar seus esforços. Com isso, pode-se lembrar da criação do SESC e do SESI no Brasil, em 1946, como bem demonstrado na pesquisa empreendida por Betânia Figueiredo (1991).

Bendix (1996), portanto, vai postular que, no processo de industrialização da Europa ocidental, houve uma sequência que conduziu ao declínio do paternalismo e ao surgimento do elemento impessoal e subseqüentemente, a uma confiança declinante nas forças do mercado e a uma crescente confiança no modelo educacional. Quando trata especificamente da construção dos direitos sociais, toma como direito social básico o “direito à educação básica”. Observa-se que esta educação básica, como um direito social, é um “atributo da cidadania que compensa o indivíduo por seu consentimento em ser governado pelas leis e pelos agentes de sua comunidade política nacional” (Bendix, 1996: 122).

Para Bendix, as ideias de cidadania nacional e de uma autoridade nacional soberana são conceitos básicos do liberalismo. Elas têm relevância especial para a educação porque na Europa o ensino esteve nas mãos do clero durante séculos. Conseqüentemente, as escolas estavam mais sob a autoridade clerical do que política. O conflito sobre o controle clerical ou laico da educação durou até presentemente, segundo o autor. O direito e o dever de “receber uma educação básica” podem ser considerados outros modos de “igualar a capacidade de todos os cidadãos de se utilizarem dos direitos a que estão habilitados”. Como tal, a educação pública básica exemplifica o componente plebiscitário do Estado-nação, uma vez que a frequência à escola não só é obrigatória a todas as crianças, mas também depende de uma contribuição financeira de todos os contribuintes. Como assinala Bendix (1996), “aqui também as igualdades formalmente instituídas dão origem a novos tipos de desigualdades” pois “aqueles que se preocupam com o ensino e a organização das escolas reúnem-se por causa de seus interesses profissionais e econômicos comuns” (Bendix, 1996:136). A extensão do direito de cidadania às classes baixas envolve em muitos níveis uma institucionalização do critério de igualdade abstrato que dá origem tanto a novas desigualdades como a novas medidas para lidar com essas “conseqüências subordinadas”.

Dessa maneira, podemos observar que, diante de uma visão liberal que desconsidera as desigualdades produzidas em função da estrutura econômica, a educação é apresentada como se fosse a possibilidade da construção da igualdade fundamental, para em seguida mostrar-se a desigualdade como mera conseqüência da falta de educação. E, portanto, como um problema de “ajuste” de determinados grupos sociais às “conseqüências subordinadas”.

Evaldo Amaro Vieira (1992) afirma que a “política econômica e a política social vinculam-se à acumulação do capital”. A política social, compreendida como estratégia governamental de intervenção nas relações sociais, surge com os movimentos populares do século XIX. Segundo o autor, os planos, os projetos e os programas referentes à educação, habitação popular, condições de trabalho e de lazer, saúde pública, previdência social “não se colocam como totalidades absolutas. E não se põem como totalidades absolutas enquanto esferas mais amplas, com a denominação de política social ou, em outro caso, de política

econômica”. (Vieira, 1992:22). Assim, fica claro que, embora em outros momentos históricos tenha havido no Brasil a emergência de políticas sociais vinculadas aos reclamos populares, hoje parece haver um panorama de desmobilização dos movimentos sociais de base comunitária.

Numa concepção liberal, orientadora da política social adotada até mesmo por governos supostamente “populares” objetiva-se satisfazer demandas não atendidas pelo mercado capitalista, facilmente observáveis no escopo da intervenção estatal atual, mesmo em nível municipal:

Localizada no âmago de tal compreensão de história, de política e de Estado, a política social no método funcionalista converge para a aceção e para a atuação compensatórias, equilibrantes e normalizadoras. Um Estado, que se diz imagem do consenso, pretende facilitar a satisfação de determinadas necessidades, restringindo a desigualdade produzida pelo mercado capitalista. (Vieira, 1992:30)

Segundo Vicente Faleiros (1986:62), a maior ou menor restrição ao acesso a bens e serviços sociais está articulada ao desenvolvimento do capitalismo e suas contradições. Nesse contexto, o Estado deve manter os mecanismos de trabalho e as relações capitalistas de produção ao mesmo tempo em que regula as atividades de mercado e da produção e atende a prestação de serviços e benefícios como direito da cidadania. Assim, deve-se atentar para o fato de que “as políticas de educação, saúde, habitação, trabalho, assistência, previdência, recreação e nutrição são objeto de luta entre diferentes forças sociais”. Sendo assim, as políticas sociais não são resultado mecânico da acumulação nem a manifestação exclusiva do poder das classes dominantes ou do Estado. As políticas sociais no capitalismo avançado e na América Latina, ainda que nos regimes de *Welfare State*, são ganhos conquistados por meio das lutas das classes populares e resultados de processos complexos de relação de forças. Nenhuma política social se produziu sem pressão por parte dos diferentes atores sociais.

O autor denomina as intervenções estatais resultantes desta lógica de “bondade aparente”, na medida em que as estruturas sociais se mantêm no sentido da reprodução social. Ora, nada mais aparente do que grandes investimentos em monumentos arquitetônicos espetaculares. Analisando a América Latina e suas políticas sociais, o autor faz referência ao fato de que, particularmente no Brasil não prevalece o direito de acesso universal do cidadão aos serviços prestados pelo Estado. Prevalece ainda um “sistema clientelístico, de favores e vantagens. Os benefícios surgem como uma vantagem pessoal, como favores do Estado, e quem os obtém parece ficar devendo uma obrigação a quem os presta. Essa obrigação pode significar até o atrelamento do voto em futuras eleições.” (Faleiros, 1986:31).

Tratando especificamente da relação entre a expansão do capitalismo e as intervenções do Estado nesse domínio, argumenta o autor que, “vinculado à expansão do capitalismo encontra-se o desenvolvimento da tecnologia e dos equipamentos de produção, com novos equipamentos de saúde, lazer, transporte, comunicação”. Portanto, as políticas sociais passaram a significar também a implantação de áreas de lazer e esporte, escolas, praças, creches, espaços culturais. (Faleiros, 1986:16).

A implementação dessas políticas, especialmente aquelas destinadas a atender ao lazer, parece corresponder assim a uma tentativa de “ocupar” o tempo de pessoas que estão à margem da inserção no complexo sistema de produção e consumo engendrado pelo capital.

Essa “massa marginal”, tal como assinala José Nun (2000), aparecia como funcional para a reprodução da exploração capitalista. No entanto, o autor procura alertar para o fato de que

em muitos lugares, ao contrário, crescia uma população excedente que, no melhor dos casos, era simplesmente irrelevante para o setor hegemônico da economia e, na pior das hipóteses, se convertia em perigo para sua estabilidade. Isto expunha a ordem estabelecida ao problema político da gestão desses excedentes não funcionais de mão de obra, a fim de evitar que se tornassem disfuncionais. (Nun, 2000:49)

A partir do exposto evidencia-se complexo jogo de forças políticas em ação na implementação dessas políticas. Com relação às políticas sociais, parece clara a necessidade de se estabelecerem programas que visam a atender esses “excedentes não funcionais”. Cabe analisar, mais uma vez, se há espaço, dentro dessa lógica, de superar tal situação e constituir novas formas de intervenção com relação às políticas de educação, lazer, cultura e esportes.

### **Considerações Finais: adaptando-se às regras do jogo?**

Ellen Immergut (1996) reflete sobre problemas no campo das ações estatais que impliquem uma análise da ação institucional na tentativa de explicar a mudança no escopo de intervenção do Estado. Partindo-se do pressuposto de que a instalação dos CEUs foi uma mudança significativa no escopo das ações públicas municipais no campo da educação, como ela foi viabilizada? Para a autora, a força explicativa da análise institucional está em mostrar como as demandas e as ações do Estado podem se articular de modo distinto em diferentes sistemas políticos. Seria possível, portanto, proceder a uma análise institucional para verificar como foi possível a implementação dessa política educacional. Neste sentido, acredita-se que a análise institucional pode ajudar a revelar os mecanismos de poder que operam sobre a vida pública, tal como assinalado pela Psicologia Política, no sentido de compreender os formas de persuasão operadas pelos agentes institucionais na construção da legitimação das ações.

Resultados díspares em termos de políticas públicas poderiam, para Immergut (1996), ser explicados por meio da análise das “regras do jogo”, ou seja, de como o desenho institucional determina procedimentos que facilitam ou impedem a tradução do poder político em políticas concretas. O conjunto dessas normas institucionais determinariam lógicas distintas de tomada de decisão que definiriam os parâmetros de ação do governo e a atuação dos grupos de interesse. Se for assim, o discurso sobre a possibilidade de construção da igualdade via política educacional poderia ser apenas retórica legitimadora da ação estatal ou haveria possibilidade concreta de uma política educacional na direção da construção da igualdade? Pelas observações e análises realizadas para este estudo, no que concerne à política educacional empreendida pelo governo Marta Suplicy (2001-2004), com continuidade no governo Serra-Kassab (2005-2008), a construção da igualdade via política educacional soa claramente como retórica vazia. Trata-se, como nos alertou a autora, de construir uma retórica legitimadora da intervenção desejada pelos atores estatais.

A partir dessa perspectiva da análise institucional, pode-se interpretar a efetivação da política educacional do governo Marta Suplicy e sua continuidade na gestão seguinte como sendo uma resposta aos limites institucionais encontrados e que determinaram a execução de um projeto que levou em conta:

- a) o fato de haver soma considerável de recursos públicos a serem investidos em educação;
- b) o fato de haver uma limitação orçamentária para o investimento em políticas de cultura, esportes e lazer;
- c) a possibilidade de construção de um equipamento que traga um impacto em termos urbanos, atendendo sobretudo áreas da cidade carentes de equipamentos, respondendo a demandas de atores e grupos de interesse;
- d) a tomada de decisão política leva, além das regras institucionais, os resultados eleitorais que podem ser obtidos a partir de sua implementação.

As decisões políticas são fruto de uma sequência de decisões tomadas por diferentes atores situados em distintas posições institucionais. Portanto, a essência de um sistema político é a maneira pela qual as instituições políticas repartem os votos entre diferentes jurisdições, em combinação com a distribuição partidária destes votos, que criam lógicas complexas de tomada de decisão, diferentes oportunidades e limites para a ação, “tanto de líderes políticos quanto de grupos de interesse” (Immergut, 1996). Deve-se destacar que a primeira derrota da prefeita Marta Suplicy (2004) apontou claramente uma distribuição favorável de seus votos nas localidades que haviam sido objeto de intervenção com a construção dos CEUs, tendo alcançado razoável êxito eleitoral nestas localidades. No entanto, passado o impacto do “espetáculo arquitetônico”, pôde-se observar que houve acentuada queda de sua popularidade, mesmo nos distritos eleitorais contemplados com a construção destes equipamentos, o que colaborou com a sua segunda derrota no pleito eleitoral de 2008.

Immergut (1996) mostra ainda como as instâncias de decisão e veto podem estar em diferentes arenas políticas: executiva, legislativa ou eleitoral. Admite-se neste artigo, portanto, que a arena executiva é que determinou esta tomada de decisão com relação a construção dos Centros Educacionais Unificados, com base em critérios eleitorais, embora o discurso legitimador da intervenção esteja calcado na ideia de uma ação sobre os “bolsões de pobreza” (Sposati, 2001). Neste caso específico a arena eleitoral teve peso decisivo. Segundo Immergut (1996), os mecanismos específicos de veto é que determinam que políticos ou eleitores têm o poder de ratificar ou rejeitar as políticas propostas. Posições de veto são pontos de incerteza estratégica, decorrentes da lógica do processo decisório, que possibilitam diferentes estratégias por parte dos grupos de interesse. Assim, partindo desta perspectiva de análise, as instituições é que determinaram o ponto de equilíbrio entre as demandas dos grupos e os objetivos do executivo. Assim, as regras do jogo definem lógicas políticas distintas e diferentes políticas públicas. A adaptação do governo Marta Suplicy a estas regras do jogo determinou a implementação dessa política pública educacional no município de São Paulo. E, neste caso, pode-se afirmar que nem mesmo eleitoralmente eficiente.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Arretche, Marta. (1999). Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 14(40), 111-141.
- Arretche, Marta. (2001). Tendências no estudo sobre avaliação. Em Elizabeth Melo Rico (Org.), *Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate* (pp. 29-39). São Paulo: Cortez.
- Arroyo, Miguel G., Buffa, Ester, & Nosella, Paolo. (1999). *Educação e cidadania: quem educa o cidadão?* São Paulo: Cortez.
- Belloni, Maria Luiza. (2003). A formação na sociedade do espetáculo: gênese e atualidade do conceito. *Revista Brasileira de Educação*. São Paulo: ANPED, n. 22, p. 121-136.
- Bendix, Reinhard. (1996). *Construção nacional e cidadania: estudos de nossa ordem social em mudança*. São Paulo: Edusp, p. 91-138.
- Debord, Guy. (2003). *A sociedade do espetáculo*. Acessado em: 17 de janeiro de 2008, de: <www.ebooksbrasil.com>.
- Draibe, Sônia Miriam. (1994). As políticas sociais no regime militar brasileiro: 1964-1984. Em G. Soares, & M. C. D'Araújo (Orgs.), *21 anos de regime militar: balanços e perspectivas* (pp. 271-309). Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas.
- Faleiros, Vicente de Paula. (1986). *O que é política social*. São Paulo: Brasiliense.
- Ferreira, João Sette Whitaker. (2000). Globalização e urbanização subdesenvolvida. *São Paulo em Perspectiva*, 14(4), 10-20, São Paulo.
- Ferreira, João Sette Whitaker. (2003). São Paulo, o mito da cidade-global: ideologia e mercado na produção da cidade. Em *VI Seminário Internacional da Unidade Temática de Desenvolvimento Urbano da Rede de Mercocidades*, Buenos Aires.
- Figueiredo, Betania Gonçalves. (1991). *A criação do SESC e do SESI: do enquadramento da preguiça à produtividade do ócio*. Dissertação de Mestrado. IFCH/UNICAMP, Campinas, São Paulo.
- Immergut, Ellen M. (1996). As regras do jogo: a lógica da política de saúde na França, na Suíça e na Suécia. *RBCS*, 11(30), 139-165.
- Montero, Maritza. (2009). ¿Para qué Psicología Política? *Psicología Política*, 9(18), 199-213.
- Mészáros, István. (2002). *Para além do capital: rumo a uma teoria da transição*. São Paulo: BoiTempo / Editora da Unicamp.
- Mészáros, Istvan. (2005). *A educação para além do capital*. São Paulo: BoiTempo.
- Nun, José. (2000). O futuro do emprego e a tese da massa marginal. *Novos Estudos. CEBRAP*, 56, 43-62, São Paulo.
- Paes de Barros, Ricardo, & Carvalho, Mirela (2004). Desafios para a política social brasileira. Em Fabio Giambiagi, José Guilherme Reis, & André Urani. *Reformas no Brasil: Balanço e Agenda* (pp. 433-455). Rio de Janeiro: Nova Fronteira.
- Paro, Vitor Henrique. (2001). Políticas educacionais: considerações sobre o discurso genérico e a abstração da realidade. Em Vitor H. Paro. *Escritos sobre educação* (pp. 121-139). São Paulo: Xamã.

- PMSP/SME. (2003). *Centro Educacional Unificado: proposta político-pedagógica*. SME, São Paulo, (versão preliminar), mimeo.
- Safatle, Valdimir. (2008). *Tudo que é sólido se desmancha em imagens espetaculares*. OESP, Cultura, p. D6.
- Santos, Boaventura de Sousa (Org.) (2002). *A globalização e as ciências sociais*. São Paulo: Cortez.
- Sposati, Aldaísa. (2001). *Cidade em pedaços*. São Paulo: Brasiliense.
- Sposati, Aldaísa. (2002). Regulação social tardia: característica das políticas sociais latino-americanas na passagem entre o segundo e o terceiro milênio. Em *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la administración pública*. Lisboa, Portugal.
- Vieira, Evaldo Amaro. (1992). *Democracia e política social*. São Paulo: Cortez / Autores Associados.
- Wanderley, Luiz Eduardo. (2006). São Paulo no contexto da globalização. *Lua Nova*, 69, 173-203, São Paulo.

- Recebido em 23/04/2010.
- Revisado em 08/10/2010.
- Revisado em 01/06/2011.
- Aceito em 06/10/2011.