
A EDUCAÇÃO

COMO POLITICA

PÚBLICA

Edna Aparecida de Oliveira
Elaine Abrahão Amaral

AZEVEDO, Janete M Lins de. *A educação como política pública*. 3. ed. Campinas: Autores Associados, 2004. 75p.

Pesquisadora e estudiosa na área de Educação, com ênfase em Política Educacional, a autora deste livro, já em terceira edição, introduz a temática revelando como a educação, como uma prática social inserida no rol das políticas públicas, sofre a interferência das mudanças sociais e tecnológicas e que, por isso, as políticas educativas seriam gestadas para intervirem sobre os graves problemas sociais e em seus reflexos na produção do conhecimento científico.

Para uma melhor compreensão da dinâmica que cerca a formulação e implantação das políticas educacionais, o livro está dividido em quatro capítulos.

No Capítulo Um, intitulado A Abordagem Neoliberal, Azevedo discute a centralidade da educação no contexto da (des)regulação neoliberal, que se concretiza por meio de propostas de reformas administrativas do Estado e por meio da implementação das políticas educacionais.

No Capítulo Dois, denominado a Teoria Liberal Moderna da Cidadania, a autora analisa as raízes da teoria, tomando como referência as contribuições de Durkheim (1958-1917); discute, ainda, a abordagem pluralista e a abordagem social democrata, expondo as contradições e os pontos convergentes e divergentes das abordagens que compõem a teoria liberal moderna da cidadania em comparação com os postulados neoliberais do individualismo, da liberdade e, ainda, o espaço destinado ao Estado na promoção do bem comum.

No Capítulo Três, intitulado A Abordagem Marxista, a pesquisadora apresenta os “elementos que permitem problematizar o espaço analítico reservado, então as ao conceito de Estado e políticas sociais” para demonstrar de uma forma geral como o papel do Estado é ambíguo frente ao movimento do capitalismo e as classes sociais.

No Capítulo Quatro finaliza apresentando Uma Proposta Analítica Para a Política Educacional no Espaço de Interseção das Abordagens, demonstrando como as diversas abordagens teóricas referenciam e definem os processos de elaboração das políticas públicas e, em especial, aquelas que se referem ao campo da educação.

Azevedo, ao longo do texto, trata a educação como uma política social e, nesta perspectiva, assevera ser necessário interpretá-la dentro de um espaço teórico reservado às políticas públicas, para que se possa vislumbrar as interferências advindas do contexto social em que são elaboradas, conforme a autora descreve a seguir: as estruturas de poder e de dominação, de conformidade com Poulantzas (1936-1979); as representações sociais expressas em uma dada realidade; os fenômenos relacionados com a ‘hipertrofia’ e ‘complexificação’ do Estado, em função da sua intervenção na sociedade, por meio da implementação de políticas públicas.

Ao mencionar a década de 1970 como um período de crise do capitalismo, a autora demonstra que as funções do Estado foram questionadas para permitir a sobrevivência deste modelo econômico. Ainda neste contexto, o processo de globalização em meio a introdução de novas tecnologias se configura como um modo de acumulação flexível que, no entender de Azevedo, refletiu na sociedade da seguinte forma: trouxe profundas repercussões para o mundo do trabalho e, portanto, passou a repercutir na definição das políticas educativas (p. 6).

Segundo Azevedo, ainda nos anos 1970, as produções teóricas no campo de tradição marxista foram interpretadas por diferentes correntes do pensamento teórico e, neste mesmo período, o liberalismo clássico foi revisitado e reinterpretado na corrente denominada neoliberal, cujos precursores foram os economistas Hayek (1899-1992) e Friedman (1912-2006).

Os anos 1980 foram marcados por uma série de fenômenos que provocaram mudanças na organização sociopolítica do século XX, assim mencionadas pela autora: aprofundamento dos postulados neoliberais, concomitantemente com o agravamento da crise nos campos socioeconômico e ambiental; o surgimento de novas formas de pro-

dução no mundo do trabalho impulsionadas pela expansão da microeletrônica; e o declínio do socialismo como forma de governo.

Assim, de acordo com Azevedo, as origens da abordagem neoliberal, remontam o século XVII e suas raízes estariam fincadas na teoria do Estado, expressa no liberalismo clássico. A expansão do capitalismo em âmbito trouxe em seu bojo, de acordo com a autora,

[...] a concepção da ‘democracia utilitarista’, postulando a ‘neutralidade’ do Estado. [...] Menos Estado e mais mercado é a máxima que sintetiza suas postulações, que tem como princípio chave a noção da liberdade individual, tal como concebida pelo liberalismo clássico (p. 9, 11).

Nessa perspectiva, as políticas públicas de transferência de renda e os subsídios governamentais que visam diminuir as desigualdades sociais são rechaçados pelos neoliberais.

No tocante às políticas educacionais, Azevedo assevera que a abordagem neoliberal apregoa os postulados de Hayek (1899-1992) e Freidman (1912-2006), conforme ela os descreve, em linhas gerais, assim: a expansão da escolarização como forma de arrefecer as desigualdades sociais; ao setor público competiria transferir ou dividir com o setor privado a gestão administrativa das instituições escolares para garantir a manutenção da qualidade dos serviços educacionais; garantir às famílias a liberdade para escolher entre as instituições públicas e privadas a educação que melhor lhes aprouver; o financiamento da formação profissional por meio de empréstimos públicos ou privados mediante o compromisso do beneficiários de quitar os débitos contraídos, quando da sua atuação no mercado de trabalho; a transferência, para o setor privado, da responsabilidade pelo ensino profissionalizante.

Na contramão dos postulados neoliberais, desenvolveu-se, de acordo com a autora, uma nova concepção teórica denominada teoria liberal moderna da cidadania. Evidencia-se no texto que o surgimento dessa concepção teria sido viabilizado, conforme a pesquisadora descreve: “por múltiplas orientações econômicas e políticas que incidiram sobre a composição das classes sociais e sobre os modos de explicitação dos conflitos entre o capital e o trabalho” (p. 19).

A autora utiliza os estudos de O’Connor (1920-2000) que destacam Titmuss (1907-1973) e Marshall (1893-1981) como expoentes da teoria liberal moderna da cidadania, por serem estes os criadores da con-

cepção de Estado interventor, responsável pela promoção do bem comum. Azevedo ressalta, ainda, a importância de se identificar outras contribuições a essa nova teoria.

Para a estudiosa, é importante “[...] situar e explorar, no interior da teoria a abordagem pluralista, e os autores denominados de Keynesianos, de esquerda, também identificados como a corrente social democrata” (p. 20).

A pesquisadora adverte, porém, que devem ser resguardadas as especificidades de cada abordagem, pois, conforme a própria autora afirma: “os elementos convergentes ameaçam a diferenciação pretendida” (p. 21).

Durkheim, no entender da autora, também teria exercido uma grande influência quando da elaboração dos construtos teóricos da teoria liberal da moderna cidadania. Tal fato seria evidenciado ao se trabalhar a dimensão humanitária desta teoria no trato das relações sociais, como também sua evidente preocupação com a garantia de medidas de cunho protetivo e de caráter intervencionista do Estado na ordem capitalista.

A estudiosa reserva um espaço de destaque nas suas análises para evidenciar a importante influência das abordagens pluralista e da social democracia para a definição das políticas sociais e, em especial, àquelas que se referem às políticas educacionais. Primeiramente, referindo-se à abordagem pluralista, Azevedo cita Dahl (1916-1990), que esclarece ser a fundamentação teórica basilar desta abordagem:

Captar o modo como as reivindicações e demandas originadas na estrutura social são processadas pelo sistema político; ou melhor, perceber de que maneira os bens públicos surgem enquanto tal em articulação com as pressões sociais (p. 24).

Azevedo utiliza-se das análises de Marcos Antonio Coimbra para complementa o entendimento da abordagem pluralista, assim:

Coimbra analisando esta vertente, os pluralistas atribuem ao sistema político- que nesta abordagem substitui o conceito de Estado- o papel de administrador dos conflitos entre grupos e atores em luta, responsável pelo estabelecimento das regras de competição. Os resultados deste jogo traduzem-se nas políticas governamentais que por sua vez, permitem identificar os

atores e os grupos com maior capacidade de acionar recursos de poder, de barganha e de influências no processo decisório (p. 27).

Dessa forma, entende-se que, para os pluralistas, a participação política seria um elemento importante e que, em face à distribuição desigual do poder, a participação cidadã na política deveria ser mediada por uma elite de políticos em condições de tomar decisões com bases racionais.

Para revelar, então, a centralidade das políticas educacionais para a abordagem pluralista, Azevedo cita Almond (1911-2002) e Sidney Verba, que destacam a importância da educação assim:

a educação é um dos mais poderosos meios de transformação das mentalidades tradicionais, em direção à racionalidade.[...] Só aqueles que detêm maior conhecimento, e que melhor apreendem a complexidade da tecnologia moderna, são considerados capazes de tomar as decisões sobre os bens públicos e sobre os rumos da sociedade (p. 28).

A seguir, a autora analisa a abordagem social-democrata como uma teoria que se preocupa em promover a “justiça social” nas sociedades capitalistas mediante o incentivo à promoção das funções inerentes ao Estado do Bem Estar Social.

No entender da investigadora, os trabalhos numa abordagem social-democrata produzidos por Titmuss (1907-1973), pelo seu pioneirismo, e outras produções literárias posteriores relacionam as políticas sociais com os direitos de cidadania no contexto das lutas políticas das sociedades capitalistas, o que repercutira em avanços significativos para a preservação dos direitos sociais. Fechando esse entendimento, Azevedo afirma que: “[...] tratam-se de autores que procuram romper com a rigidez própria da ortodoxia marxista sem, contudo, descartar as importantes contribuições de categorias analíticas desta tradição de pensamento” (p. 35).

Revela-se, portanto, na compreensão de Azevedo, um espaço profícuo para o diálogo entre a abordagem marxista e os postulados da abordagem social democrata e, para melhor retratar a possibilidade de uma interseção teórica, a autora discute, deste ponto em diante, a abordagem marxista.

A autora coaduna com o entendimento de Ianni (1926-2004) de que o marxismo é muito mais do que uma abordagem, ao reconhecer que se trata, portanto, de um paradigma que se estende para outras tendências e teorias.

Para Marx (1818-1883), o Estado, ao legislar, atendia aos interesses e à produção e reprodução da ordem capitalista. Este processo de contradição da atuação do poder público levaria ao estabelecimento do que chamou de “espaço público de regulação”, espaço de convivência do capitalismo e da democracia onde os direitos dos cidadãos passam a ser considerados.

O marxismo acadêmico que se constrói ao longo do século XX tem seu auge na década de 1960, quando da crise econômica que, na Europa, levou à tentativa de construção de uma teoria marxista do Estado que, segundo a autora, intentaria na junção do capitalismo aos pressupostos sociais-democratas. Esta compreensão derivou de uma ambiguidade do Estado, que passa a desempenhar diversos papéis de acordo com os interesses que representa: a dominação/integração do sistema econômico, quando atende aos interesses do processo de acumulação, e a dominação/integração social, quando atende aos interesses das classes sociais.

Tal situação causou uma série de interpretações que, por sua vez, tentavam entender qual de fato seriam a função e o papel de fato do Estado. Diante de tal diversidade de abordagens, a autora apresenta uma multiplicidade de concepções sobre o Estado e políticas sociais, que pode ser sintetizada assim: para Hirsch (1947-2003), o Estado assumindo o papel de interventor; para Poulantzas (1936-1979), que defende o “Estado Popular, Racional e de Classe”, as políticas sociais são consideradas concessões dadas às classes dominadas, o que denominou de “Bloco no poder”; Claus Offe apresenta as políticas públicas como “mecanismos de seletividade” (seleção negativa, seleção positiva e a contradição do Estado); e Francisco de Oliveira reconhece o Estado numa perspectiva de fundo público, aproximando-se dos neoliberais ao identificar as políticas sociais como salários indiretos.

Assim, após exposição dos autores do “espaço de interseção teórica”, a autora considera que são as seguintes as suas contribuições para o tema inicial proposto no seu estudo, ou seja, para as políticas sociais: para Francisco de Oliveira, Desmond King, Adam Przeworski e outros, a importância da esfera pública se dá na regulação do processo de reconhecimento dos subalternos em sua alteridade e, politicamente, abre es-

paço para a construção de políticas sociais numa convivência contraditória entre capitalismo e democracia; já para Claus Offe, a educação pública e universal é um importante mecanismo de reprodução e sustentação do processo de acumulação; e, novamente, para Francisco de Oliveira, o direito à escolaridade suplantou o *ethos* capitalista, ainda que contribua para a reprodução do capital.

As considerações anteriores, segundo a autora, referem-se aos processos desenvolvidos em países de capitalismo avançado e que, no Brasil, de acordo com Francisco de Oliveira, citado por Azevedo, não constituíram a esfera pública da regulação, e indica alguns fatores que contribuíram para que aqui se instaurasse o “Estado de mal-estar social” estabelecido por um processo de que chama o autor de “regulação truncada” (p. 55). São eles: a herança autoritária do sistema de dominação no tempo da colonização, que se apresenta sempre nas relações sociais e no modo como se articulam os interesses entre os grupos e as classes sociais.

Assim, Azevedo demonstra preocupação em compreender como estas características se articulam com a questão da elaboração das políticas educacionais considerando-se o contexto socioeconômico, cultural e político do Brasil e porque no capitalismo brasileiro a escolarização das massas foge à regra de contribuição para reprodução da ordem capitalista.

Ao final, a autora apresenta como proposta analítica para a política educacional no espaço de interseção das abordagens as concepções de Muller (1988) e Jobert (1988 e 1989b), por estes serem heterodoxos e seus construtos irem para além do enfoque econômico da intervenção do Estado. Para eles, a análise das políticas educacionais só é possível mediante a conceituação da sociedade em que se estabelecem. Para tal análise, os autores utilizam uma concepção gramsciana de que o Estado engloba uma sociedade política, bem como uma sociedade civil, numa dialética entre a reprodução global e a setorial.

Para Muller e Jobert, citados por Azevedo, a educação e a sala de aula são o lócus de construção do conceito de sociedade que se deseja, bem como são reflexos da importância que esta sociedade dá a um determinado assunto, no caso específico, a educação. Para Azevedo, o cotidiano escolar, portanto, representa o elo final de uma complexa cadeia que se monta para dar concretude a uma política – a uma *policy* – entendida aqui como um programa de ação (p. 59).

Concluindo, Azevedo entende que a política educacional deve ser então entendida como uma articulação global da sociedade como

sendo seu projeto e que se realiza por meio do Estado. Assim, a autora, citando Jobert e Muller, esclarece que são as políticas públicas que dão visibilidade e materialidade ao Estado e, por isso, são definidas como “o Estado em ação” (p. 60).

É importante compreender que as políticas públicas são criadas mediante a luta entre os setores sociais e as escolhas de temas e/ou campos sociais contemplados nestas políticas, e se dão como resultado do grau de enfrentamento, articulação e organização dos grupos envolvidos na relação de poder estabelecida entre estes setores sociais.

Não temos a intenção de esgotar todas as concepções e conceitos sobre Estado e políticas públicas educacionais e sim apresentar aos leitores uma série de possibilidades para tais entendimentos à luz das abordagens apresentadas pela autora.