

## Resenha

---

### Uma reflexão sobre a obra "*A Educação como Política Pública*"

---

AZEVEDO, J. M. Lins de. *A educação como política pública*. 3. ed. – Campinas, SP: Autores Associados, 2004. – (Coleção polêmicas do nosso tempo; vol. 56) 78p.

---

**Amanda Regina Martins Dias\***

Universidade Federal de São Carlos – Campus Sorocaba

A presente obra, objeto desta resenha, tem como foco a educação em sua dimensão de política pública de corte social, buscando elucidar caminhos teórico-metodológicos em que o eixo central seja esta dimensão. Visando auxiliar o desenvolvimento de pesquisas sobre a política educacional brasileira a autora ao fazer um resgate histórico de abordagens próprias ao estudo das políticas públicas, sugere uma proposta analítica a partir do "espaço de interseção teórica" encontrado nas vertentes neoliberal, pluralista, socialdemocrata e marxista.

A autora, Janete Maria Lins de Azevedo, é doutora em Ciências Sociais pela UNICAMP e mestra em Sociologia pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), sendo vinculada à esta última universidade, onde atua como docente do Programa de Pós-Graduação em Educação. É pesquisadora do CNPq e líder do grupo de pesquisas Políticas Públicas de Educação. Faz parte do Conselho Editorial das revistas Educação & Sociedade e Tópicos Educacionais e é membro da Rede Internacional de Cooperação entre Pesquisadores da Temática Políticas Educativas e Fracasso Escolar. Sua obra *A Educação como Política Pública* teve sua 1ª edição publicada em julho de 1997 pela editora Autores Associados. A 3ª edição publicada em 2004, pela mesma editora, tem 78 páginas e é composta por um prefácio à segunda edição, apresentação, introdução, quatro capítulos abordando a temática, a bibliografia e finaliza com informações sobre a autora.

À segunda edição a autora descreve que desde a primeira publicação do livro ela vem sendo contactada por uma quantidade significativa de leitores das mais diversas regiões do país, o que lhe permitiu afirmar que sua intenção inicial ao escrever o livro, que era de socializar suas preocupações com a educação enquanto política pública com pesquisadores e demais interessados na temática, com o intuito de fomentar o debate a respeito da produção e difusão do conhecimento na área das políticas públicas, foi concretizada para além das suas expectativas. Após fazer algumas considerações sobre os paradigmas e a crise paradigmática, que vem colocando em xeque as referências teórico-metodológicas que se firmaram ao longo do século XX, principalmente no campo de investigação das Ciências Sociais e Humanas, a autora procura demonstrar no livro que a educação e as políticas educativas conseqüentemente estão na mesma situação, já que tem como fonte de inspiração o uso de tais teorias e categorias analíticas.

No prefácio a autora reflete sobre a passagem de sete anos após a escrita do primeiro capítulo do livro, sobre a abordagem neoliberal, fazendo um resgate histórico daquele momento em que essa abordagem já se fazia presente como filosofia de ação orientadora das políticas públicas em diversos países e já aparecia no Brasil, comparando ao momento vivido na atualidade, problematizando os desafios teóricos-analíticos que essa realidade nos impõe tendo em vista o êxito do neoliberalismo em alguns campos como da cultura e da ideologia, considerando assim o conteúdo da obra dotado de atualidade.

Na apresentação da obra, acontece a contextualização do momento histórico em que os estudos sobre as políticas públicas passaram a ganhar força no Brasil, no início da década de 80, com a reinstauração da democracia política após o regime instalado em 1964 e a crise internacional dos anos 70 que teve implicações no país quanto à organização e redirecionamento dos serviços públicos. Portanto, através do resgate histórico-teórico das abordagens próprias aos estudos das políticas públicas encontramos na obra a problematização de possíveis contribuições que estas abordagens trazem para a análise específica da política educacional e para o debate de possíveis caminhos teórico-metodológicos na investigação da educação, enquanto política social de natureza pública.

Introduzindo a obra, a autora à luz de Poulantzas (1980), esclarece que abordar a educação como política social, requer entendê-la dentro do contexto mais amplo, ou seja, no contexto das políticas públicas e para isso é preciso entendimento das estruturas de poder, de dominação e seus conflitos, bem como considerar as representações sociais que fazem parte da cultura e dos símbolos de uma determinada realidade e ainda, considerar os fenômenos da hipertrofia e complexificação do Estado, que devido ao aprofundamento de sua intervenção na sociedade têm sido alvo de questionamentos teóricos e práticos.

O capítulo um "A abordagem neoliberal", discorre sobre a teoria do Estado formulada a partir do século XVII, expressando o ideário do liberalismo clássico, onde se encontram as raízes da corrente neoliberal. Essa teoria foi sendo aos poucos modificada e adaptada conforme o avanço do capitalismo delineava a estrutura de classes com foco na economia e política. Surge então a concepção de "democracia utilitarista", baseada na economia política clássica e que legitimava a "neutralidade" do Estado, cabendo a este o papel de guardião dos interesses públicos, respondendo somente pelos bens chamados essenciais como educação, defesa e aplicação das leis.

A autora explica na obra que a concepção "utilitarista de democracia" incorpora os argumentos de Adam Smith e as formulações de Jeremy Bentham e James Mill, concebendo a condução da atividade econômica pela "mão invisível" do mercado como condição apropriada a maximização do bem-estar. Dessa forma, os fundamentos da liberdade e do individualismo servem para justificar o mercado como regulador e distribuidor da riqueza e renda, já que potencializando as habilidades e a competitividade individuais e possibilitando a busca ilimitada de ganho, o mercado produz o bem-estar social. Essa concepção vigorou durante o século XIX, mas em função do próprio desenvolvimento foi se debilitando, porém com a crise econômica dos anos 70 se revigoreu e assumiu a versão denominada de neoliberal.

Apoiadas pelas formulações de Hayek e de Milton Friedman, as correntes neoliberais têm como máxima de suas postulações "Menos Estado e mais mercado", assumindo como princípio chave a noção da liberdade individual, igualmente como concebida pelo liberalismo clássico. O neoliberalismo questiona o próprio modo de organização social e política, gestado com a intervenção estatal. Defensores do "Estado Mínimo", os neoliberais creditam ao mercado a capacidade de regulação do capital e do trabalho e consideram as políticas públicas as principais responsáveis pela crise que atinge as sociedades, considerando que a intervenção estatal tende a desrespeitar os princípios da liberdade e da individualidade, afetando o equilíbrio e a ordem, tanto no plano econômico como no plano social e moral.

Segundo a autora, a política educacional não é atingida pelos pressupostos neoliberais, como as demais políticas sociais. Ao contrário, a ampliação das oportunidades educacionais é considerada um dos fatores mais importantes para a redução das desigualdades. A abordagem neoliberal não questiona a responsabilidade do governo em garantir o acesso de todos ao nível

básico de ensino, porém visando um meio de estimular a competição e o aquecimento do mercado defende o compartilhamento de responsabilidades entre os poderes públicos e o setor privado. Já em relação aos demais níveis de ensino propõe o não subsídio, apoiando totalmente a privatização do ensino profissionalizante, já que se trata de um meio de valorização do capital humano. Por fim a abordagem neoliberal concebe que a política educacional, assim como outras políticas sociais, será bem-sucedida, na medida em que tenha por orientação principal os ditames e as leis que regem os mercados, o privado.

O capítulo dois "A Teoria Liberal Moderna da Cidadania" divide-se em dois tópicos: 1. Considerações Preliminares e 2. Raízes da Teoria: as contribuições de Durkheim, tendo este segundo tópico subdividido em 2.1 A abordagem pluralista e 2.2 A abordagem Socialdemocrata.

No primeiro tópico das Considerações preliminares, a autora explica o desenvolvimento dessa nova concepção, que se deu no seio das contradições motivadas pelo processo de desenvolvimento, como fruto das suas crises e das estratégias visando contorná-las. A teoria liberal moderna da cidadania contrapõe a noção de liberdade da abordagem neoliberal e os postulados do individualismo, defendendo que o bem-estar e a igualdade constituem-se em pré-requisitos indispensáveis ao exercício pleno da individualidade e da liberdade. Esta abordagem abriu espaço para legitimar o aprofundamento da ação estatal na economia e em outras atividades privadas, ao propor orientar as políticas relativas à reprodução econômica e social visando garantir o maior bem-estar para o maior número de indivíduos.

O segundo tópico Raízes da Teoria: As contribuições de Durkheim, aborda o caráter clássico e pioneiro da obra de Durkheim, que forneceu os pressupostos fundantes a um conjunto de abordagens das Ciências Sociais, inspirando Talcott Parsons na construção de sua conservadora teoria funcionalista e fornecendo elementos teóricos que dariam substância à teoria liberal moderna da cidadania. Não se pode perder de vista que o neoliberalismo, o funcionalismo e a própria teoria liberal moderna da cidadania possuem suas singularidades próprias, o que as diferencia entre si, porém todas têm suas raízes no liberalismo clássico, atuando, portanto, para a preservação daquela ordem. Na obra de Durkheim, encontra-se pela primeira vez uma formulação mais precisa sobre a educação enquanto política pública, compreendida a partir das suas funções sociais.

Assim, a autora explica na obra que as contribuições de Durkheim se baseiam na concepção de ampliação do poder regulatório do Estado sem suprimir a liberdade individual. Durkheim ainda sugere o estabelecimento de uma regulação jurídica, precisa e abrangente, das relações entre o capital e o trabalho, e aponta a necessidade de uma absoluta igualdade de condições exteriores, para que todos tenham a chance de competir pelo exercício das funções, ocupando-as segundo seus talentos e habilidades (DURKHEIM, 1960).

Já o tópico A Abordagem Pluralista, traz a preocupação fundamental da abordagem mencionada, que é captar o modo como as reivindicações e demandas originadas na estrutura social são processadas pelo sistema político, ou seja, perceber de que maneira os bens públicos surgem enquanto tal em articulação com as pressões sociais. Não se questiona a intervenção estatal, ao contrário, objetiva-se o desvelamento das estratégias pelas quais esta é definida e legitimada, na busca da realização do bem comum (DAHL, 1956 e 1966).

A participação é elemento fundamental nesta abordagem, já que possibilita a todos influenciarem nas tomadas de decisões, na alocação de recursos públicos e na construção de uma escala de prioridades para a ação estatal, supondo que existem muitas demandas e reivindicações a serem contempladas pela ação governamental ainda que não seja possível atender a todas as reivindicações, devido à escassez de recursos. Porém, reconhecendo a

desigualdade na distribuição do poder, os pluralistas defendem que essa participação seja mediada, mas como nem todos os cidadãos tem capacidade de atuar como políticos racionais e conduzir as políticas educacionais, através da democracia representativa os eleitores podem delegar às elites o poder de tomar as decisões. Os mediadores desse processo são os partidos políticos, através dos seus programas e candidatos, assim o poder real é visto como emanado dos cidadãos.

No campo educacional, a abordagem pluralista considera a educação como um dos mais poderosos meios de transformação das mentalidades tradicionais, em direção à racionalidade. A escola enquanto agência socializadora, tem como função inculcar nos indivíduos normas, valores e atitudes que possibilitem a formação de agentes sociais e políticos, conforme os moldes requeridos pela modernidade. Dessa forma a escola é concebida como meio de equalização da distribuição do poder e o processo educativo é visto como responsável pela socialização política e também como fornecedor das bases do conteúdo do próprio poder.

Analisando as abordagens pluralistas e neoliberais, a autora afirma que é possível perceber diferenças sutis entre elas no aspecto educacional já que ambas superestimam o papel da educação, em detrimento de outros problemas estruturais, na produção das desigualdades.

No tópico A Abordagem Socialdemocrata, a autora explica que nessa abordagem agregam-se os estudos que tem como foco os sistemas de proteção social como uma totalidade, já que a preocupação com a crise que perpassa, o Estado do Bem-Estar Social e que vem contribuindo com a sua ruína. Tais estudos buscam apreender os seus limites e possibilidades visando a conquista de um melhor padrão de justiça nas sociedades capitalistas. O livro aponta Titmuss (1963, 1968 e 1974) como expoente clássico da abordagem socialdemocrata, sendo o pioneiro na sugestão de tipologias para o estudo dos sistemas de proteção social, que classificou em três tipos básicos: "modelo residual de bem-estar", modelo industrial de ampla realização" e o "modelo institucional redistributivo".

Ao explanar os postulados teóricos de vários autores da abordagem socialdemocrata como Przeworski (1989), O'Donnell (1988), Esping-Andersen (1985) entre outros, a autora afirma que a abordagem aponta para um modo de conciliação com os estudos que se utilizam de ferramentas do paradigma marxista, o que seria irreconciliável face ao modo como os conflitos de classe são compreendidos, configurando o que a autora denomina espaço de interseção teórica, que pode ser uma solução importante na busca de um caminho teórico-analítico capaz de dar conta da apreensão do processo das políticas sociais.

No capítulo três "A abordagem Marxista", a autora deixa claro que não é correto tomar o marxismo como uma simples abordagem, tendo em vista que esta tradição de pensamento se configura como um paradigma, que se multiplica através de uma gama de tendências e teorias, que refletem nos estudos que tratam das políticas sociais. A autora lembra ainda, que Marx em sua obra não teve preocupação particular com a análise das políticas sociais no capitalismo, porém a intenção de encontrar os meios para realizar a mais ampla condição de igualdade e bem-estar dos seres humanos. Mostrar as raízes das desigualdades e da exploração inerentes às sociedades de classe, foi uma das maiores contribuições de Marx na consideração da autora.

O marxismo ganhou força no final da década de 60, quando a crise econômica e financeira gerou um amplo e controverso debate sobre as formas e funções assumidas pelo Estado capitalista e que têm nas políticas públicas uma das suas mais expressivas manifestações. Ao longo do capítulo a obra vai contextualizando historicamente os conflitos de classes que surgiram e que fugiam à compreensão das categorias analíticas, fazendo com que novos

fenômenos se manifestassem, o que a concepção marxista clássica havia sinalizado, porém em nível superficial, sendo insuficiente para apreendê-los.

Diante da diversidade de interpretação desses fenômenos, surgem várias vertentes que foram se diferenciando pela maior ênfase na questão econômica, na análise política, ou nos aspectos ideológicos, sempre referenciados à compreensão das formas e funções do Estado e aos limites e possibilidades da sua atuação perante a crise. Dentre essas vertentes, a obra destaca a escola "lógica do capital" ou "derivacionista", nascida principalmente na Alemanha, sendo HIRSCH (1978 e 1979) um dos autores expressivos dessa vertente. A preocupação básica dessa corrente era demonstrar que a evolução das formas e funções do Estado e os limites e possibilidades de sua atuação tinham ligação direta com os interesses gerais da acumulação e que só seriam passíveis de entendimento quando relacionados às contradições inerentes à própria acumulação do capital.

Ao problematizarem o entendimento do Estado, os derivacionistas contrapunham-se às interpretações de outros autores e vertentes, como exemplo a vertente denominada Capitalismo Monopolista de Estado (CME), na qual o Estado encontrava-se capturado pelo capital monopolista e a serviço deste. A ação estatal e as políticas concernentes, tinham como objetivo a defesa dos interesses dos monopólios, já os derivacionistas entendiam o fenômeno ao inverso.

A obra aponta ainda as contribuições de Poulantzas (1977), como exemplo de tendência que privilegiou a especificidade do político nos seus estudos, tendo como inspiração o estruturalismo de Althusser e a teoria da hegemonia de Gramsci, obteve destaque por relativizar o papel do Estado na defesa direta dos interesses econômicos das classes dominantes.

Ainda no interior da abordagem marxista, destaca-se as contribuições de Claus Offe, autor que se encontra inserido nesse espaço denominado pela obra de interseção teórica, e que desenvolve análises voltadas mais diretamente para a questão das políticas sociais. Offe, assim como Poulantzas, centram-se no "político", mas privilegiam o estudo das estruturas internas do Estado. A respeito da política educacional, Offe a compreende como um meio de garantir a sociabilidade da força de trabalho, segundo os parâmetros próprios do capitalismo e assim considera a implantação dos sistemas públicos de ensino e o seu caráter obrigatório e universal.

Em seguida, a obra confronta as inferências de Offe com os posicionamentos de OLIVEIRA (1988a), cujo postulado busca apreender o modo como o capitalismo tem superado suas crises cíclicas e as novas formas de inserção e atuação dos trabalhadores diante dos padrões sociais que se apresentam. Na visão de Oliveira a centralidade do fundo público para a reprodução da força de trabalho e do próprio capital transforma a relação social de produção, contextualizando assim o desenvolvimento do *welfare state* nos países de capitalismo avançado, construindo então, uma esfera pública da regulação que é idêntica da democracia representativa, a existência de ambas na acepção do autor, permite o mapeamento de todas as áreas conflituosas da reprodução social.

Encerrando o capítulo, a obra faz indagações a respeito das contribuições que esses autores do denominado espaço de interseção teórica trazem para a análise da política educacional, deixando questões que serão problematizadas no capítulo seguinte, buscando um possível caminho teórico-metodológico de abordagem da política educacional, enquanto uma política pública de natureza social.

Finalmente no capítulo quatro "Uma proposta analítica para a Política Educacional no espaço de interseção das abordagens", a obra enfatiza a singularidade da política educacional, evidenciando que a mesma não prescinde de sua "diluição" no espaço teórico-analítico das

políticas públicas. No enfrentamento dessa questão, a obra apresenta como caminho possível as sugestões analíticas construídas por Muller (1985) e Jobert (1988 e 1989b), já que os posicionamentos de ambos possuem íntima conexão e sintetizam as contribuições encontradas nos demais autores do espaço de interseção teórica, ampliando-as.

A perspectiva que tais autores indicam, permite enfocar a ação do Estado para além de uma concepção abstrata da acumulação. Sem perder de vista a dimensão econômica, inerente às políticas públicas, apontam para as possibilidades de se identificar o grau de importância das distintas áreas e setores de atividades em relação ao projeto de sociedade prevalecente. A dialética relação entre a intervenção estatal e a estrutura da organização social é preocupação de ambos os autores. Para melhor compreensão dessas formulações a obra aponta para a necessidade de se considerar os processos que conduzem à definição de uma política no quadro mais amplo em que as políticas públicas são elaboradas.

Desse modo, sendo a política educacional parte de uma totalidade maior, deve-se pensá-la sempre em sua articulação com o planejamento mais global que a sociedade constrói como seu projeto e que se realiza por meio da ação do Estado, sendo as políticas públicas que dão visibilidade e materialidade ao Estado, por isso são definidas como sendo o "Estado em ação", segundo Jobert e Muller (1987).

Considerando que as políticas públicas são fruto da ação humana e como tal, todo seu processo de desenvolvimento se dá por meio de um sistema de representações sociais, as políticas públicas ao apreenderem, adaptarem e traduzirem estas representações, realizam um tipo de acomodação e combinação entre um conjunto de elementos contraditórios que irão se exprimir nas marcas que as caracterizam. Desta maneira, ao se considerar esta sugestão analítica deve-se ter claro que o processo pelo qual se define e se implementa uma política não se desprende do universo simbólico e cultural existente na sociedade, que articula-se ainda com as características do seu sistema de dominação, e por fim ao modo como se processa a articulação dos interesses sociais nesse contexto, tendo essa articulação intrínseca relação com o padrão que configura numa política.

Considerando o papel das subjetividades e dos sistemas valorativos no desenrolar das ações e relações sociais, a obra conclui como sendo este um campo importante na construção da vida cotidiana e pouco explorado nos estudos da própria área. Revela ainda, que essa importância se dá principalmente na fase atual que passam as sociedades, onde os rumos do desenvolvimento vêm se apoiando na disseminação e construção de novos sistemas valorativos, para que se mantenha a mesma ordem injusta e desigual e lembra que tratam de processos em que a educação, as políticas e as reformas concernentes, estão sendo encaradas como elemento fundamental.

Finalmente, é importante destacar que essa obra contribui para entendimento e reflexão sobre as políticas públicas, bem como a política educacional, sendo dirigida aos alunos e professores dos cursos de graduação e pós-graduação que tem como interesse particular a investigação do fenômeno educativo em uma das suas múltiplas dimensões: a de política de natureza social, garantindo uma leitura excelente, de linguagem clara e conteúdo necessário.

---

\*Mestranda em Educação pela Universidade Federal de São Carlos (UFSCar) – campus Sorocaba, membro do GEPLAGE (UFSCar – Sorocaba). Email: [amandarmdias13@gmail.com](mailto:amandarmdias13@gmail.com).

Recebido em 10/12/2017

Aprovado em 10/01/2018