



AZEVEDO, Janete Maria Lins. *A Educação como Política Pública*. 3. ed. Campinas: Autores Associados, 2004.

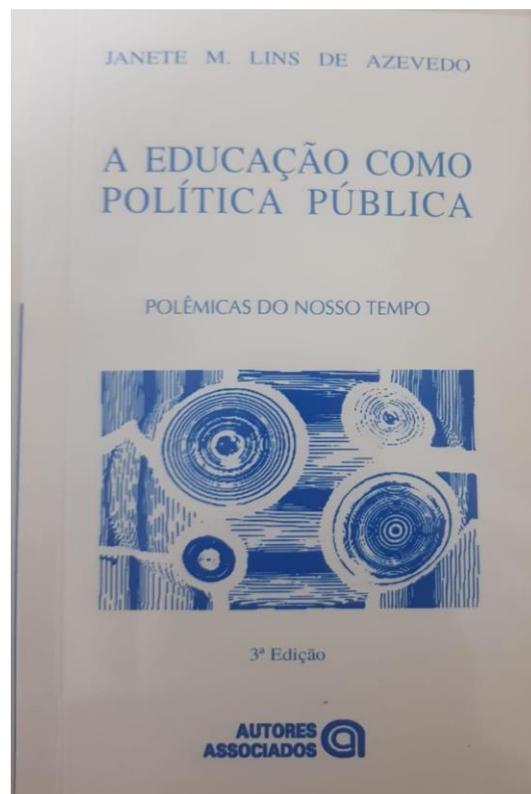
75 páginas

ISBN: 978-85-85701-46-8

**Resenhado por Luciana Rosa Marques e Ana Lúcia Felix dos Santos
Universidade Federal de Pernambuco (UFPE)
Brasil**

A obra objeto desta resenha surge em um período que os estudos sobre a dimensão estatal no campo educacional tomam fôlego. O trabalho coloca em foco a educação como política pública de corte social e busca contribuir com o debate apontando caminhos teórico-metodológicos para esse campo de investigação. Considerando as políticas públicas como o “Estado em ação”, aqui é apresentada a sistematização de um referencial para analisá-las, a partir de preocupações específicas com a política educacional.

Janete Maria Lins de Azevedo é bacharela em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Pernambuco, mestra em Sociologia pela mesma universidade e doutora em Ciências Sociais pela Universidade de Campinas. Realizou dois estágios de pós-doutoramento. O primeiro, em 2002, na Universidade de Paris VIII, na França, e o segundo, em 2018, na Universidade de Valência, na Espanha. É professora do Centro de Educação da Universidade Federal de Pernambuco desde 1983, onde atua nos cursos de Licenciatura e no Programa de Pós Graduação em Educação,



tendo se tornado professora titular dessa universidade em 2018.

A professora Janete Azevedo tem importante atuação no campo da pesquisa em Política Educacional, o que pode ser observado, por exemplo, em sua atuação na Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Educação (ANPEd), espaço em que ocupa importante liderança, especialmente no GT Estado e Política Educacional. Também foi secretária adjunta da Associação entre 1997 e 1999, e é membra do corpo editorial da *Revista Brasileira de Educação*. Integra, ainda, o Comitê Editorial de um conjunto de periódicos científicos na área de Educação. A autora tem extensa produção acadêmica, que envolve livro, capítulos de livros e artigos em periódicos, entre os quais destacamos o capítulo *O Estado, a política educacional e a regulação do setor educação no Brasil: uma abordagem histórica*¹, que está intimamente relacionado à obra que, neste momento, resenhamos, por tratar da política pública para a educação no Brasil. A professora tem, ainda, importante atuação na formação de novos pesquisadores, tendo orientado 24 dissertações de mestrado e 10 teses de doutorado, além de 38 trabalhos de iniciação científica.

O livro *A Educação como Política Pública* teve sua primeira edição publicada em 1997; a segunda, em 2001, na qual o prefácio revela a amplitude que a obra tomou; e a terceira, em 2004. É uma obra amplamente reconhecida no campo da pesquisa em política educacional aqui no nosso país, o que pode ser observado nos dados do *Google Acadêmico* que registra 1116 citações².

Na ocasião da segunda edição, a autora escreveu um prefácio que, de certo modo, atualiza a discussão realizada na primeira

edição, publicada no final dos anos de 1990. Nele, Janete Azevedo comenta que as suas expectativas foram superadas com a publicação da obra, dada a grande quantidade de leitores pelo país que a contataram, para debater o conteúdo da obra. Ainda nessa parte do livro, a autora reforça seus objetivos iniciais com essa publicação: a socialização de suas preocupações sobre a educação como política pública e o fomento ao debate na área das políticas públicas. Na esteira da atualização da discussão apresentada ainda na primeira edição do livro, a autora destaca as mudanças sociais, que são refletidas nos padrões de oferecimento das políticas sociais, mas também podem ser sentidas na própria forma de construir conhecimento. Essas mudanças podem ser vistas com o avanço das desigualdades sociais, próprias do aprofundamento do neoliberalismo, acompanhado do fenômeno da globalização. Esse movimento, no Brasil, se fortaleceu e levou, dentre outras coisas, à adoção de um modelo gerencial na gestão da educação e no aumento do poder regulador do Estado sobre a educação, como revelam a adoção de políticas de avaliação. Esse cenário exige dos pesquisadores o compromisso com o rigor teórico-metodológico, e a autora reafirma sua opção por uma perspectiva teórico-analítica que considera que as políticas públicas, “como qualquer ação humana, são definidas, implementadas, reformuladas com base na memória da Sociedade ou do Estado em que têm curso” (p. XIV), reafirmando sua defesa aos pressupostos que estão postos no capítulo quatro da obra.

Na *Introdução*, a autora anuncia o que se seguirá ao longo do livro, que discute um conjunto de abordagens da política educacional buscando destacar as contribuições de cada uma delas. Aponta

¹ Capítulo de livro organizado por Naura Syria Carpeto Ferreira e Márcia Ângela da Silva Aguiar, em 2001: *Gestão da Educação: impasses, perspectivas e compromissos*, uma obra que se consolidou como referência na área de política e gestão da educação. FERREIRA, N. S. C. e AGUIAR, M.

A. S. *Gestão da Educação: impasses, perspectivas e compromissos*. São Paulo: Cortez, 2001.

²https://scholar.google.com.br/scholar?cites=8866921141072732724&as_sdt=2005&scioldt=0,5&hl=pt-BR. Pesquisado em 05 de nov. de 2020.

também que o enfoque da educação como uma política social passa pelo entendimento de sua inserção em um espaço analítico próprio das políticas públicas, que visa ao estudo da materialidade da ação estatal, ou o “Estado em ação”, que não pode desconsiderar os recursos de poder que operam em sua definição.

Destaca, ainda, que as políticas são implantadas e reformuladas em estreita relação com as representações sociais que cada sociedade desenvolve de si, sendo, portanto, construções formadas pelos valores, símbolos e normas que integram o universo cultural e simbólico de cada realidade.

O primeiro capítulo trata da abordagem neoliberal e demonstra que suas raízes estão na teoria do Estado formulada no século XVII, baseada no ideário clássico do liberalismo. Essa abordagem vai se reformulando com o avanço capitalista e incorpora a “democracia utilitarista”, que postula a neutralidade do Estado como uma dimensão de legitimidade. Nesta perspectiva, o Estado deve tão somente aplicar as leis e prover alguns bens essenciais, como a educação. Neste sentido, a “mão invisível do mercado” é condição essencial para a maximização do bem-estar social. Essa abordagem é revigorada com a crise econômica da década de 1970, assumindo a versão neoliberal, que tem como máxima “Menos Estado e mais Mercado”, baseada na liberdade, que pressupõe a esfera privada individual. O direito do Estado se resume ao estabelecimento de normas gerais, pois, do contrário, estaria produzindo discriminação entre as pessoas e a ingerência estatal seria coibidora da liberdade individual, podendo, assim, conduzir ao totalitarismo ou ao “caminho da servidão”. Dessa forma, o “Estado Mínimo” seria capaz de regular o capital e o trabalho, e as políticas públicas seriam responsáveis pela crise que perpassa a sociedade. O livre mercado seria, ainda, o regulador das políticas sociais, pois os recursos públicos estimulam a indolência e a permissividade social, além de inchar a máquina governamental e resultar em déficit

público. A única exceção seriam as políticas educacionais, que é uma das funções permitidas ao “Estado Guardião”, já que a ampliação das oportunidades educacionais é um fator importante de redução das desigualdades. No entanto, o neoliberalismo questiona a responsabilidade do governo na oferta educacional, que deve ser transferida ou dividida com o setor privado e de livre escolha das famílias. Assim, o neoliberalismo questiona a dimensão da educação como política pública sob total responsabilidade do Estado e considera que a política educacional será exitosa na medida em que seguir os ditames e as leis que regem o mercado.

O segundo capítulo apresenta os pressupostos da abordagem liberal moderna sobre a cidadania, cujas raízes estão no liberalismo clássico e nas contribuições de Durkheim e seus seguidores, que defendem a ampliação do poder regulatório do Estado sem suprimir as liberdades individuais e a necessária igualdade de condições para que todos possam competir pelos cargos e funções de acordo com seus talentos e habilidades individuais. Essa abordagem se coloca em contraposição à noção de liberdade e de individualismo neoliberal apregoando que o bem-estar e a igualdade são pré-requisitos indispensáveis ao exercício pleno da liberdade e da individualidade. Assim, propondo assegurar o bem-estar ao maior número de pessoas, abre espaço para legitimar o aprofundamento da ação estatal na economia e em outras instâncias privadas; nela, as políticas sociais são importantes instrumentos para amenizar as desigualdades originadas no mercado. Dessa forma, o Estado deve visar ao bem comum.

Nessa abordagem, são tratados dois diferentes enfoques de Estado. A abordagem pluralista procura apreender como as demandas originadas na sociedade são processadas pelo sistema público e como os bens públicos se constituem a partir da pressão social. A intervenção estatal não é questionada, ao contrário, o objetivo é

identificar as estratégias pelas quais ela é definida e legitimada, na busca pelo bem comum. Assim, essa abordagem reconhece que há uma distribuição de poder desigual e considera a participação política como imprescindível para que o coletivo influencie na alocação dos recursos públicos e na definição das prioridades da ação estatal, mediado pelos partidos políticos, através da democracia participativa. Na abordagem pluralista, a educação é vista como principal mecanismo de transformação das mentalidades tradicionais na direção da racionalidade. A escola é uma agência socializadora, que tem por função inculcar nos indivíduos normas, valores e comportamentos que possibilitem a formação de agentes sociais e políticos que atendam às exigências da modernidade, sendo, portanto, um meio de distribuição e equalização de poder e a responsável pela socialização política dos indivíduos.

A segunda abordagem tratada neste capítulo é a social-democrata, que agrega os estudos focalizando a proteção social, buscando um maior padrão de justiça nas sociedades capitalistas e defendendo o *welfare state*, em oposição aos defensores do mercado como regulador da ação estatal. Evidencia-se, nesta abordagem, uma tendência a considerar o espaço da regulação como um desvio no vértice do clássico conflito entre capital e trabalho. Haveria, segundo Titmuss, um núcleo duro constitutivo das políticas sociais: a educação, a atenção à saúde, a alimentação e a habitação.

O terceiro capítulo trata da abordagem marxista, a autora inicia o debate informando que o marxismo não pode ser tomado como uma simples abordagem, mas como uma tradição de pensamento, um paradigma, que se propaga numa gama de tendências e teorias que se destacam nos estudos sobre as políticas sociais. Ressalta que Marx não teve preocupação particular com a análise das políticas sociais, que eram quase inexistentes no seu tempo, mas na sua obra subjaz a

intenção de encontrar os meios para realizar a mais ampla condição de igualdade e bem-estar dos seres humanos, de forma que uma de suas grandes contribuições foi revelar as raízes das desigualdades e da exploração inerentes às sociedades de classes.

Foi na crise financeira e econômica do final da década de 1960 que o marxismo ganhou força, momento em que houve grande debate sobre as formas e funções do Estado capitalista e, conseqüentemente, as políticas públicas ganham força. Nesse capítulo, a autora vai pontuando, por meio de um apanhado histórico, que os conflitos de classe que levaram à manifestação de novos fenômenos, de certa maneira, haviam sido sinalizados pela concepção marxista clássica, porém em nível superficial, sendo insuficiente para apreendê-los. Esse movimento suscitou uma série de interpretações e buscou apreender qual a função e o papel de fato do Estado, assim como os limites e possibilidades da atuação dele perante a crise. Assim, gerou vertentes analíticas que se diferenciam pela maior ênfase na questão econômica, na análise política ou nos aspectos ideológicos. Baseando-se em Gold *et al.* (1979), a autora assevera que tais vertentes buscaram suas respostas para questões como: por que e de que maneira se dá a relação entre o Estado e a classe capitalista? O que é propriamente capitalista na estrutura do Estado? Qual o próprio significado do Estado?

Uma dessas vertentes é a escola Lógica do Capital ou derivacionista, que tem Hirsch (1978, 1979) como um dos autores expressivos. A preocupação básica dessa corrente é 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. A obra destaca as contribuições de Poulantzas (1977) como um dos autores que deu forma à tendência que privilegiou a especificidade do

político nos seus estudos, tendo como inspiração o estruturalismo de Althusser e a teoria da hegemonia de Gramsci. Citando Poulantzas, o texto assevera que, para o autor, o Estado é o centro do poder político das classes dominantes na medida em que é fator de organização da sua luta política.

As contribuições de Claus Offe também são destacadas, com uma abordagem que desenvolve análises voltadas mais diretamente para a questão das políticas sociais. A abordagem de Offe centra-se no político, mas privilegia o estudo das estruturas internas do Estado. Para essa vertente, as políticas sociais não são apenas um requisito para a reprodução das condições materiais de produção, mas também um elemento fundamental para a sociabilidade capitalista, assim a política educacional é entendida como meio para garantir a sociabilidade da força de trabalho. A regulação da educação, assim como de outras políticas sociais, constitui-se numa estratégia para regular e manter a continuidade do trabalho assalariado.

Francisco de Oliveira buscou analisar 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, considera o Estado numa perspectiva de fundo público, aproximando-se dos neoliberais ao identificar as políticas sociais como salários indiretos. 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: o mesmo expressaria a revolução nas condições de distribuição e consumo, do lado do trabalho, e nas condições de circulação, do lado do capital” (p. 52). Para concluir o capítulo, a autora problematiza as contribuições dessas vertentes para a análise da política educacional enquanto uma política de corte social, deixando questões para serem debatidas a seguir.

No capítulo final, a autora apresenta uma proposta analítica para os estudos sobre política educacional com um posicionamento teórico-analítico que ela localizou no espaço de interseção das abordagens e que toma por base as concepções de Muller (1988) e Jobert (1988, 1989b), ao considerá-los heterodoxos e por entender que seus construtos vão além do enfoque econômico da intervenção do Estado. Esses autores preocupam-se com a relação dialética entre a ação do Estado e a estrutura social e, com uma influência gramsciana, inserem as políticas públicas numa concepção ampliada de Estado, também concebem que as políticas educacionais são concretizadas nas escolas e nas salas de aula, no âmbito das definições sobre as políticas e no planejamento que as sociedades estabelecem para si próprias, como projeto ou modelo educativo. Entre os elementos que compõem esse referencial, destacamos as indicações sobre a importância de se considerar que uma política (entendida como um programa de ação) concebida para um determinado setor (ou sub-setor) é parte de uma totalidade, não se podendo deixar de levar em conta “sua articulação com o planejamento mais global que a sociedade constrói como seu projeto e que se realiza por meio da ação do Estado” (p. 60). Assim, a tentativa de apreensão dos determinantes que a envolvem não pode deixar de levar em conta que “a mesma articula-se ao projeto de sociedade que se pretende implantar, ou que está em curso, em cada momento histórico, em cada conjuntura” (p. 60). Esse projeto de sociedade (o referencial normativo global das políticas) expressa a filosofia de ação predominante na sociedade. A autora ressalta que esse entendimento está atrelado à consideração das forças sociais em luta pela manutenção ou pela mudança do referido projeto, já que a construção das políticas públicas resulta de decisões políticas que refletem as relações de poder e de dominação estabelecidas na sociedade e que se manifestam na filosofia de ação (ou nos

referenciais normativos das políticas setoriais) subjacente a essas decisões.

Para análise de uma política, é necessário também entender como se dá o surgimento de uma política para determinado setor e isso se dá a partir de um “problema que passa a ser discutido amplamente pela sociedade, exigindo a atuação do Estado” (p. 61). Nesse movimento é que vão ser destacadas as relações de poder encontradas em cada setor e que condicionam o surgimento da respectiva política setorial ou do programa de ação concernente, o que envolve entender também o grau de influência de cada grupo que integra o setor, assim como as percepções que os formuladores das políticas possuem a respeito de uma determinada questão ou problema. Essas percepções, ao expressar uma determinada compreensão da realidade, guiam a leitura da causa dos problemas e, portanto, a solução que será concebida para eles, por meio de um programa de ação, cujas diretrizes

trazem, explícita ou implicitamente, a opção por uma filosofia de ação.

O livro em tela guarda grande relevância para o campo de pesquisa em política educacional não apenas por apresentar diferentes abordagens que norteiam os estudos sobre políticas públicas e, em especial, as políticas educacionais, já que as entende como políticas de corte social; mas pela proposição de um caminho teórico-metodológico que pode contribuir (e já vem contribuindo amplamente) para analisar a política educacional no Brasil. Para nós, parece que é uma leitura que não se encerra nela mesma, ao contrário, leva o leitor a buscar mais referências, a fazer uma incursão por tendências teórico-metodológicas que apoiam e fortalecem o campo da pesquisa nessa área. Com certeza, é um texto que todos que se arvoram a enveredar por esse campo da pesquisa no Brasil devem, de fato, conhecer.

Acerca das Autoras da Resenha

Luciana Rosa Marques, Doutora em Sociologia, é professora do Programa de Pós Graduação em Educação da Universidade Federal de Pernambuco. É Coordenadora do GT 05 – Estado e Política Educacional da ANPED.

Ana Lúcia Félix dos Santos, Doutora em Educação, é professora do Programa de Pós Graduação em Educação da Universidade Federal de Pernambuco. É Diretora do Centro de educação da UFPE.

Education Review  **Reseñas Educativas**
Resenhas Educativas



O Copyright é retido pelo/a o autor/a (ou primeiro co-autor) que outorga o direito da primeira publicação à revista *Education Review/ Reseñas Educativas/ Resenhas Educativas*. Más informação da licença de Creative Commons encontram-se em <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/> Qualquer outro uso deve ser aprovado em conjunto pelo/s autor/es e por AAPE/EPAA. AAPE/EPAA é publicada por *Mary Lou Fulton Institute Teachers College da Arizona State University*.

Nota: Os pontos de vista ou opiniões apresentadas nas resenhas de livros são exclusivamente do (s) autor (es) e não representam necessariamente os da revista.



Education Review/ Reseñas Educativas/ Resenhas Educativas está no Facebook (<https://www.facebook.com/pages/Education-Review/178358222192644>) e no Twitter @EducReview