

**POLÍTICAS EDUCACIONAIS: O PROCESSO DE MEDIAÇÃO ENTRE AS  
EXIGÊNCIAS POLÍTICAS DA SOCIEDADE E AS NECESSIDADES  
CAPITALISTAS**

Joselaine Andréia de Godoy Stênico  
Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” - Brasil  
E-mail: josellaine@yahoo.com.br

Marcela Soares Polato Paes  
Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” - Brasil  
E-mail: marcelaspp@gmail.com

Trabalho de natureza teórica

**Resumo:** Este texto dedica-se a problematizar a relação entre Estado e as políticas educacionais, apresentando reflexões, conceitos, teorias e ferramentas que auxiliarão na análise das políticas públicas. Nesse contexto, analisamos as perspectivas teóricas com enfoques liberal e marxista acerca do Estado discutindo teoricamente com diversos autores, especialmente com Hobbes, Rousseau, Marx e Gramsci, em seguida, apresentamos os principais modelos de análise de políticas públicas, permitindo compreender os processos de elaboração, implantação e conformação das políticas públicas em geral, em um momento posterior, associamos esses objetos de estudo aos principais aspectos associados às políticas públicas educacionais. Trata-se de um ensaio de cunho qualitativo com um esforço de revisão bibliográfica. Entre os resultados obtidos, vale ressaltar que a organização política e econômica da sociedade está cada vez mais a serviço de uma minoria hegemônica, que determina as leis, o direito, o dever e os demais conceitos burgueses. Destacamos ainda que embora o Estado esteja submetido aos interesses capitalistas, ainda assim, as políticas públicas educacionais são frutos de lutas, pressões e conflitos que constituem nossa sociedade.

**Palavras-chave:** Estado. Modelos de Políticas Públicas. Políticas Educacionais.

## **Introdução**

As políticas públicas no âmbito do Estado capitalista e a educação: este é o tema que está no centro de nossas discussões e reflexões neste texto. Desse modo, este ensaio está dividido em três itens. O primeiro é analisado as visões teóricas acerca do Estado e as principais características das teorias com enfoque liberal e marxista.

O segundo item caracteriza os principais modelos de análise de políticas públicas, permitindo entender o processo de elaboração das políticas públicas e as suas características. No terceiro item, é apresentada reflexões sobre o campo das Políticas Educacionais e seus meandros. Por fim, encerramos este trabalho com algumas considerações finais.



## **Estado e Políticas Públicas**

A ideia de Estado para Thomas Hobbes (1974) nasce como uma instituição que assegura uma dada restrição à liberdade que cada indivíduo impõe a si mesmo dentro de uma coletividade. Trata-se de um poder que está acima das individualidades que garantirá a segurança de todos, pois o homem em seu estado natural viveria em liberdade e igualdade de acordo com seus instintos, o que poderia levar lutas sem tréguas, daí a expressão “homem lobo do próprio homem”.

Hobbes (1974) explica que para evitar a destruição e promover seu bem comum, haveria a necessidade de um contrato que selaria um pacto de sujeição à lei. Esse contrato social seria a criação do Estado.

Para Rousseau (2000, p.63), o erro de Hobbes era julgar o instinto do homem como algo que poderia levar a barbárie ou a ruína, ao contrário “(...) os homens em absoluto não são inimigos. É a relação entre as coisas e não a relação entre os homens que gera a guerra”. Nesse sentido, os homens são naturalmente bons e a socialização seria a culpa pela sua degeneração.

De acordo com Rousseau (2000), a sociedade também nasce a partir de um contrato social, mas diferente de Hobbes, esse contrato social, ou seja, o Estado é um pacto de associação e não de submissão.

O que o homem perde, através do contrato social é a sua liberdade natural e um direito sem limites a tudo aquilo que o tenta e que ele pode obter: o que ganha é a liberdade civil e a propriedade de tudo aquilo que possui. Para não se enganar nestas compensações, precisa distinguir bem a liberdade natural, que não tem outros limites a não ser as forças do indivíduo, da liberdade civil, que é limitada pela vontade geral, e a posse, que não é outra coisa senão o efeito da força ou o direito do primeiro ocupante da propriedade que não pode ser fundamentada a não ser um título positivo (ROUSSEAU, 2000, p.40).

Uma primeira análise do Estado na visão de Rousseau e Hobbes é que embora distintas entre si, ambas tem um enfoque liberal, pois consideram o Estado como uma instituição neutra que está acima dos interesses de classes, cujo objetivo estaria voltado para o aperfeiçoamento do organismo social.

Mas há também teorias com enfoques marxistas, geralmente, essas perspectivas baseiam-se na concepção de uma sociedade dividida em classes antagônicas com interesses distintos. De modo geral, o Estado nas teorias marxistas é uma instituição que representa os interesses da classe dominante, evidentemente, trata-se de uma crítica ao modelo liberal de Estado.

A célebre frase de Marx e Engels (1882), escrita nos idos de 1848, no Manifesto Comunista, expõe claramente que o Estado não é “senão um comitê para gerir os negócios comuns de toda a classe burguesa”, desse modo, nota-se a rejeição categórica a concepção de Estado como um agente da sociedade visando o bem como um todo, assim como, entende o Estado como uma estrutura de poder que coloca em movimento a força da classe dominante.

Na concepção de Marx (1885), o Estado moderno é uma instituição que administra os interesses burgueses, possibilitando, desse modo, um mecanismo útil destinado a reprimir a classe oprimida e explorada, reproduzindo as relações econômicas e políticas de classe.

Na mesma matriz epistemológica, Gramsci (1982) explica que Estado é composto pela sociedade política e a sociedade civil, ambas atuam com a finalidade de manter e reproduzir a dominação da classe hegemônica. A classe dominante para assegurar a posição de dirigente, constrói alianças para obter consenso passivo das camadas dirigidas. Essa busca pela articulação de alianças visa construir uma hegemonia ética e política.

As discussões mais recentes sobre o Estado, tais como as de Ham e Hill (1993) apontam dois critérios de definição de Estado, o primeiro está relacionado com as instituições que o constituem, nesse caso são os ministérios, secretarias, departamentos governamentais e sistemas judiciais, já o segundo critério está associado às funções que essas instituições desempenham, podendo ser órgãos encarregados de funções executivas, legislativas ou judiciárias.

Os autores afirmam que “os órgãos que compõem o Estado executam diversas funções” (HAM; HILL, 1993, p.28), entretanto, o que define a natureza do Estado moderno é o monopólio legítimo do uso da violência, desse modo,



as funções que desempenham o sistema de segurança pública são fundamentais para manter a ordem interna bem como a defesa externa.

Outra responsabilidade fundamental do Estado está relacionada à administração da justiça entre os cidadãos com a finalidade de proteger o direito à propriedade e a sua intervenção por meio de um sistema judicial.

Além disso, as principais áreas de intervenção do Estado são: a provisão de serviço (tais como: educação, saúde pública, aposentadoria, seguro desemprego, habitação e outros, caracterizando o “Estado de bem-estar”), a intervenção estatal (compreende desde incentivos ao desenvolvimento industrial, mediante subsídios e concessões tributárias até o envolvimento direto no processo produtivo mediante a propriedade pública de certas empresas) e a regulação das atividades privadas (a fim de limitar os impactos negativos dos comportamentos individuais legítimos: a proteção ambiental, a proteção do consumidor e o controle de monopólios e cartéis) (HAM e HILL, 1993).

Ham e Hill (1993) demonstram cinco teorias para entender o papel do Estado capitalista na sociedade contemporânea, são elas: Teoria pluralista, elitista, marxista, neo-marxista e corporativista.

A teoria pluralista, de modo geral, caracterizam as agências como instituições que procuram lutar por seus próprios interesses e concomitantemente procuram atender às demandas de indivíduos e grupos externos. Essa teoria apresenta a dinâmica de grupos sociais, onde, através dos seus níveis de coesão exercem pressão sobre as decisões coletivas.

A teoria elitista considera que a burocracia como uma ferramenta importante de poder para as elites dirigentes, devido ao seu controle de recursos organizacionais. Apresenta o poder centrado nas mãos de uma elite minoria e dominante.

A teoria marxista define as burocracias públicas como parte inerente do Estado e como principal ferramenta de transmissão dos interesses da burguesia.

Teoria neo-marxista é outra via da teoria marxista que identifica a burocracia como parte do aparelho do Estado, que ora é autônoma em relação



a uma classe em detrimento a outra, entretanto, frente ao capitalismo não apresenta autonomia.

A teoria corporativista considera o papel central das burocracias públicas no processo de elaboração de políticas nas sociedades capitalistas modernas. A intervenção do Estado ocorre com o objetivo de reduzir o custo do poder trabalhista para o capital e manter saudável a força de trabalho.

Como se pode observar, para Ham e Hill (1993) as teorias do Estado perpassam os construtos da gênese elaborativa em Políticas Públicas, considerando seu desenvolvimento fortemente imerso no processo de globalização.

De modo geral, as ações do governo podem ser classificadas em quatro tipos: Políticas Públicas, Políticas Sociais, Políticas de Estado e Políticas de Governo:

Souza (2007) explica que existem importantes diferenças políticas sociais e políticas públicas, a principal delas está no foco. As políticas públicas buscam responder perguntas do tipo “por que” e “como”, concentrando-se basicamente no processo, já as políticas sociais tomam o processo como objeto de análise e pano de fundo, buscando identificar as consequências das políticas, os problemas da área e seus resultados.

Corzo (2012) explica que tudo o que o governo faz não está baseado tão somente nas políticas públicas, o governo também tem mais duas ações, as Políticas de Estado e as Políticas de Governo. A primeira está relacionada às ações implantadas pelo poder executivo e são de alcance geral, como por exemplo, podemos citar as políticas monetárias. Já as Políticas de Governo são ações cotidianas voltadas para atender os males públicos que afetam a sociedade, por exemplo, programas de governo em matéria de educação, segurança e habitação.

### **Os Principais Modelos de Formulação e Análise de Políticas Públicas**

Souza (2007) apresenta um amplo espectro de modelos teóricos de políticas públicas, de modo geral, a ideia reside na constatação de que determinadas regras podem incidir sobre o comportamento dos atores sociais

e, por conseguinte influenciam os resultados do processo deliberativo.

Os principais modelos são: “a política pública faz a política”, “Incrementalismo”, “ciclo da política pública”, “*garbage can*” ou “lata de lixo”, “Coalizão de defesa”, “Arenas sociais”, “equilíbrio interrompido” ou “*punctuated equilibrium*” e “Modelos influenciados pelo “novo gerencialismo público” e pelo ajuste fiscal”.

De acordo com Souza (2007), o modelo “a política pública faz a política” foi desenvolvido por Theodor Lowi, cada tipo de política pública vai encontrar diferentes formas de apoio e de rejeição e que disputas em torno de sua decisão passam por arenas diferenciadas, podendo assumir quatro formatos:

O primeiro formato é aquele que privilegia certos grupos sociais ou regiões ao desconsiderar a questão dos recursos limitados, intitulado de políticas distributivas. Outro tipo são as políticas regulatórias: “são mais visíveis ao público, envolvendo burocracia, políticos e grupos de interesse”. O terceiro formato é aquele atinge maior número de pessoas por serem as políticas sociais universais, também chamadas de políticas redistributivas, e, finalmente tem o formato que lidam com procedimentos, intituladas de políticas constitutivas. Todas essas políticas processam dentro do sistema político e gera apoios diferentes.

Outro modelo de política é chamado de “incrementalismo”, desenvolvido por Lindblom, Caiden e Wildavsky. A política pública é considerada como um processo incremental, onde os recursos governamentais para um programa, órgão ou uma dada política pública surgem de decisões marginais e incrementais que desconsideram mudanças políticas ou mudanças substantivas nos programas públicos: “[...] é do incrementalismo que vem a visão de que decisões tomadas no passado constroem decisões futuras e limitam a capacidade dos governos de adotar novas políticas públicas ou de reverter a rota das políticas atuais” (SOUZA, 2007, p.29).

O modelo intitulado “ciclo da política pública”, a política pública é considerada como um ciclo deliberativo, formado por vários estágios: definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implantação e avaliação.

Primeiramente focaliza os problemas e estes entram nas agendas, em seguida, tem-se a construção da consciência coletiva sobre a necessidade de se enfrentar um dado problema, que pode se dá de duas formas: pela política ou no problema a ser enfrentado, se o ponto de partida se der na primeira forma, então o consenso é construído mais pela barganha do que por persuasão, mas se der de acordo com a segunda forma, o processo é contrário.

E, finalmente, tem-se a definição dos participantes, que podem ser visíveis ou invisíveis. Os visíveis são formados pelos políticos, mídia, partidos e outros e estes definem as agendas, já os participantes invisíveis constituídos pela burocracia e acadêmicos que definem as alternativas (SOUZA, 2007).

Outro modelo de formulação de políticas públicas citado por Souza (2007) é o “*garbage can*” ou “lata de lixo”, este foi desenvolvido por Cohen, March e Olsen, argumenta-se que escolhas de políticas públicas são feitas como se as alternativas estivessem em uma “lata de lixo”, ou seja, vários tipos de problemas e soluções são colocados à medida que aparecem. Nesse aspecto, esse modelo é caracterizado por soluções que procuram por problemas.

Já o modelo Coalizão de defesa foi desenvolvido por Sabatier e Jenkins-Smith, ele é um conjunto de subsistemas relativamente estáveis, que se articula com os acontecimentos externos, portanto, crenças, valores e ideias são importantes dimensões do processo de formulação de políticas públicas e que se integram como um sistema de coalizões de defesa, ou seja, cada política pública é constituída por um sistema de coalizões que são distinguidas por seus valores, crenças, recursos e ideias, e geralmente essa ideia ignoradas pelos modelos anteriores, sobretudo o ciclo da política e pelo *garbage can*.

O modelo de arenas sociais vê a política pública como uma iniciativa dos chamados empreendedores políticos que são constituídos basicamente por redes sociais que abrangem contatos que relacionam os agentes entre si, não se tratam de agentes individuais.

A autora afirma que esse modelo “É quando os *policy makers* do governo passam a prestar atenção em algumas questões e a ignorar outras”



(SOUZA, 2007, p.32). Nesse caso, para chamar a atenção dos *policy makers* há pelo menos três mecanismos: a) indicadores que divulgam os problemas b) desastres ou repetição dos problemas c) indicadores que mostrem as falhas das políticas atuais.

Já o Modelo do “equilíbrio interrompido” ou *punctuated equilibrium* foi elaborado por Baumgartner e Jones, trata-se de uma perspectiva baseada em noções de biologia e computação: “a política pública se caracteriza por longos períodos de estabilidade, interrompidos por períodos de instabilidade que geram mudanças nas políticas anteriores”, daí a noção da biologia, enquanto que a computação parte da ideia que “os seres humanos têm capacidade limitada de processar informação, daí por que as questões se processam paralelamente e não, de forma serial, ou seja, uma de cada vez” (SOUZA, 2007, p.33).

Desse modo, as mudanças nas políticas públicas ocorrerão a partir da experiência de implantação e de avaliação, e as mudanças mais profundas irão ocorrer em períodos de instabilidade, daí então, que se pode entender, quando incrementar uma política ou quando mudá-la radicalmente.

Finalmente, têm-se os modelos influenciados pelo “novo gerencialismo público” e pelo ajuste fiscal: Esse modelo passa a fazer parte das políticas públicas, considerando três elementos: a eficiência, a credibilidade e a delegação para outros órgãos independentes. A primeira está pautada no reconhecimento da crise fiscal e ideológica do Estado. Já a credibilidade, inicialmente, está voltada para políticas monetárias, mas depois passou a influenciar outras áreas, pautada em regras claras de contraposição à discricionariedade dos decisores públicos e burocratas, a qual levaria à inconsistência. E, por fim, o terceiro elemento pauta-se na experiência técnica desses órgãos.

Como se pode observar há uma gama de propostas de análises de políticas públicas, não há único modelo de análise proposto e correto, mas há um consenso de que a política segue um curso que envolve problemas, escolhas, decisões, ações, controle e retorno. Nota-se que houve um esforço e um amplo debate entre os pesquisadores para delimitar os modelos de



formulação e de análise de políticas públicas.

A ideia de se estudar os diversos modelos de análise de políticas públicas permite refletir sobre o debate político em voga, assim como, um recurso metodológico para o campo da análise de políticas.

### **Políticas Públicas Educacionais**

Como vimos com as teorias de enfoque marxista, o Estado não é neutro, nem mesmo trabalha para o bem comum, ao contrário, é uma instituição política que representa interesses das classes dominantes ou hegemônicas, é nesse processo que as políticas educacionais são elaboradas, desenvolvidas e implantadas.

Vale ressaltar que as políticas educacionais situam-se no âmbito das políticas públicas com caráter social, isso implica que estão em constante transformação, desse modo, para compreendê-las é preciso entender qual é o projeto político do Estado.

Ao compreender que o Estado mantém vínculo com o enfoque liberal/neoliberal todos os esforços estão direcionados a gerir interesses econômicos da classe dominante.

O caráter dessa política econômica na sociedade capitalista é essencialmente concentradora de riquezas, o que certamente ameaça a continuidade do sistema econômico capitalista, a fim de manter equilíbrio, o Estado precisa promover políticas públicas.

Sendo assim, as políticas educacionais são construídas baseadas não apenas por forças sociais, pressões, conflitos entre grupos, mas sim a articulação desses aos interesses de uma classe hegemônica.

As políticas públicas para a educação podem transformar ou reproduzir, entretanto, se o Estado está a serviço de uma minoria hegemônica, evidentemente, que o resultado, não pode ser mais do que reproduzir as ordens e normas estabelecidas, mantendo, desse modo, as relações capitalistas em seu conjunto.

O Estado deve qualificar permanentemente a mão de obra para o mercado de trabalho e o faz por meio de programas sociais via políticas



públicas educacionais. A intervenção do Estado nesse caso aparece como um processo de mediação entre as exigências políticas da sociedade civil organizada e as exigências da produção capitalista.

Na proposta de educação na visão neoliberal, sendo o maior representante Milton Friedman (1984), as políticas públicas são as maiores barreiras ao desenvolvimento do processo de acumulação capitalista, inclusive, o Estado não tem a responsabilidade de oferecer uma educação pública, haja vista que essa medida viola a liberdade de escolha. Daí a ideia de dividir a responsabilidade com o setor privado.

Para Friedman (1984), a vantagem dessa propositura é que certamente promoveria a competição entre os serviços oferecidos e, assim, manteria a qualidade educacional, além disso, a verba pública para a educação viria através de vouchers que estariam disponíveis no mercado para compra, se o cupom recebido é inferior ao serviço escolhido, os pais arcariam com o custo da diferença de preço.

O projeto de Friedman perpassa o preceito neoliberal do “Estado mínimo”, assim como denota uma visão elitista da escola. As políticas sociais, por sua vez, visam transformar o que é um direito em um serviço, repassando para a iniciativa privada e desresponsabilizando o Estado.

A desobrigação de um Estado ineficiente e a responsabilidade de instituições privadas levam a formulação de políticas educacionais que levam em seu bojo características de eficiência e qualidade visando à competitividade.

No Brasil, o ideário neoliberal passa a ser incorporado a partir da década de 1990, surgindo como um caminho salvacionista do crescimento econômico e, como consequência, paulatinamente regula-se a orientação das políticas educacionais inculcando intencionalidades do neoliberalismo orquestrado pela ordem capitalista mundial.

A década de 1990 é marcada pelos impactos das agências multilaterais às políticas educacionais atreladas à reestruturação produtiva e a reforma do Estado. As políticas educacionais consentidas e naturalizadas caracterizaram-se em formar cidadãos que pudessem integrar o mundo do trabalho engajada



no processo de globalização, atendendo as exigências do mercado e tomando a educação como instrumento primordial para a eficácia econômica.

### **Considerações finais**

Ao longo deste artigo analisamos a relação entre Estado, políticas públicas e educação. Foi possível identificar que as políticas sociais propostas pelo Estado, trata-se de processo de mediação entre exigências políticas atreladas às necessidades da produção capitalista: uma estreita relação entre a estrutura capitalista e o tipo de educação ofertada pelo Governo.

Geralmente, a construção das políticas tende a abordar concepções teóricas que analisam o funcionamento do mercado de trabalho bem como o desenvolvimento econômico nacional, condicionada pelas intencionalidades do ideário neoliberal.

As políticas educacionais devem se encaixar na lógica econômica da nova ordem global, de modo a prover uma mercantilização maior da educação, sucumbindo aos imperativos da globalização, criando ligações mais íntimas entre a educação e economia.

De outra parte, embora as políticas educacionais estejam carregadas de interesses de uma minoria hegemônica, ainda assim, é uma possibilidade de participação social ao tentar diminuir as desigualdades sociais, visto que sua implantação visa equalizar os desequilíbrios sociais e modificar a realidade, nesse contexto, as políticas educacionais não representam apenas medidas outorgadas pelo Estado, mas de conquistas, lutas, pressões e conflitos que constituem nossa sociedade.

### **Referências**

CORZO, J. F. **Diseño de Políticas Públicas**. Grupo Editorial y de Investigación Polaris S.A. de C.V. México, 2012.

FRIEDMAN, M. **Capitalismo e Liberdade**. Trad. de Luciana Carli. 2. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1984.



**ReLePe**



**I Encontro Latinoamericano de Professores de Política Educativa  
II Seminário Internacional de Questões de Pesquisa em Educação**

**6 e 7 de julho de 2015 - UNIFESP - Guarulhos - São Paulo - Brasil**

GRAMSCI, A. **Os Intelectuais e a Organização da Cultura**. Coleção Perspectiva do Homem. Volume 48. Série Filosofia. Editora Civilização Brasileira. 1982.

HAM, C.; HILL, M. **O processo de elaboração de políticas no Estado capitalista moderno**. Campinas, tradução: Renato Amorim e Renato Dagnino, adaptação e revisão: Renato Dagnino. 1993.

HOBBS, T. **O Leviatã**. São Paulo: abril cultural, 1974.

MARX, K.; ENGELS, F. Manifesto Comunista. In: **Textos**, vol. III. São Paulo: Edições Sociais/Editora Alfa-Omega, 1982.

MARX, K. **O capital: crítica da economia política**. 2. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1985. Livro I. tomo II.

ROUSSEAU, J. J. **O contrato social e outros escritos**. São Paulo: Cultrix, 2000.

SOUZA, C. Estado da Arte da pesquisa em políticas públicas. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo. (orgs.). **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro, Editora Fiocruz, 2007.