



## Estado e Políticas Públicas: desafios para a contemporaneidade

*Daniela Motta de Oliveira\**

### **Resumo**

---

*O presente texto visa compreender as relações entre uma nova sociedade, um Estado em transformação e seus reflexos e impactos nas políticas públicas, especialmente as da educação. Nesta análise, não se pode excluir a importância das agências internacionais no que se refere à cooperação técnica e financeira, enfatizando-se, neste caso, o Banco Mundial.*

---

### **Introdução**

*"Se, por um lado, é necessário modificar as condições sociais para criar um novo sistema de ensino, por outro falta um sistema novo para modificar as condições sociais. Consequentemente, é necessário partir da situação atual." (MARX e ENGELS, s/d, p. 15)*

Discutir a educação enquanto política social é uma tarefa que requer avaliar a sua inserção mais ampla, ou seja, o espaço teórico específico das políticas públicas, que se estabelece no âmbito da intervenção do Estado. Assim é

---

\* Professora do Departamento de Matemática do C.A. João XXIII. Mestranda em Educação no programa de pós-graduação da FACED/UFJF.

que se faz mister uma análise profunda das relações e estruturas sociais, bem como os paradigmas adotados pelo bloco no poder para as formulações de suas políticas.

Ao se buscar compreender as relações entre uma nova sociedade, um Estado em transformação e seus reflexos e impactos nas políticas públicas de uma maneira geral, é necessário considerar a mudança de paradigma econômico que vem ocorrendo no mundo, bem como suas conseqüências e reflexos na prática social; é nesta perspectiva que é discutido, no item 2, a evolução do pensamento liberal.

Não se pode excluir de qualquer análise as contradições que o conceito de modernização trouxe para a atualidade; é no bojo desse paradigma que será possível proliferar diferentes tendências para buscar organizar a sociedade capitalista e o aparelho burocrático do Estado. Assim é que apresentamos um breve comentário do texto **As Ilusões do Pós-Modernismo**, de Terry Eagleton, que mostra como o pensamento pós-moderno vem de encontro ao ideário do neoliberalismo.

O terceiro tópico deste texto refere-se às propostas do Banco Mundial para a educação dos países em desenvolvimento, onde estão assinalados o pensamento de Coraggio e Torres.

Finalmente, são apresentadas as Considerações Finais e a Bibliografia utilizada.

## ***1. Do Liberalismo ao Neoliberalismo: breve histórico***

A política liberal foi o resultado de acontecimentos econômicos e sociais que impuseram mudanças na concepção do poder do Estado, considerado instituído pelo consentimento dos indivíduos através do contrato social. O filósofo inglês Locke, no final do séc. XVII e início do séc. XVIII será o primeiro formulador coerente da teoria da propriedade privada como direito natural, partindo da definição de que o direito natural é o direito à vida, à liberdade e aos bens necessários para a conservação de ambas.

Nesta perspectiva, Locke defende que esses bens são conseguidos pelo trabalho, estabelecendo os marcos para a teoria liberal, que vem a dar legitimidade à burguesia em ascensão.

Segundo ROSANVALLON (1995), é "também nesta perspectiva que se erige o mercado, identificado com uma espécie de natureza reflexa, como competidor do contrato para fundar o vínculo social". Para o autor, a partir do século XVIII três modelos são utilizados para se conceber o vínculo social: o contrato, que estabelece as relações políticas, o mercado, que opera como uma mão invisível para vincular economicamente todos os homens e o seguro, a mão invisível da solidariedade.

A introdução deste último na gestão da sociedade se coloca progressivamente, à medida que a idéia do seguro permite ampliar a visão da sociedade, tornando-a menos individualista e mais coletiva.

O ideário do liberalismo clássico foi sendo modificado à medida em que o avanço do capitalismo ocorria no mundo ocidental, dando maior nitidez à estrutura de classes. A evolução econômica industrial mostrou progressivamente os limites de um sistema de regulação social somente regido pelos princípios da responsabilidade individual e o contrato social. Assim é que o Estado liberal amplia seu conceito de cidadania e igualdade, passando a incorporar os direitos políticos dos cidadãos, na perspectiva de "garantir a participação no poder e o seu controle, fundamentado e organizado na forma de uma democracia" (AZEVEDO, 1997, p.9).

Na visão de AZEVEDO (1997), a crise do mundo moderno, que propiciou a consolidação de outras formas de articulação entre o Estado e o mercado, estabelecendo novo patamar de acumulação e regulação do capital e trabalho foram conseqüência, fundamentalmente, da

*crescente organização do mundo do trabalho; a veiculação do ideário socialista; o progresso técnico e científico; a crise de 1870; a revolução de 1917; a recessão de 1930; as duas grandes guerras; os reordenamentos políticos e sociais; a redefinição do espaço internacional (1997,p.10)*

É nesse contexto que surge, especialmente no pós-guerra, o Welfare State (Estado de Bem-Estar Social), numa abordagem que considera em suas análises as lutas políticas das classes trabalhadoras e o seu poder de conquista. ROSANVALLON (1995) argumenta que a aplicação do seguro aos problemas sociais permitiu que a noção subjetiva de comportamento e responsabilidade individual evoluíssem para a noção objetiva de risco, fazendo com que o seguro social passasse a superar as contradições anteriores sobre direitos sociais.

Assim, a partir do momento em que se torna universal, o seguro se torna verdadeiramente social, proporcionando segurança e solidariedade sem a intervenção da boa vontade dos homens, já que este paradigma assegurador é substrato técnico e filosófico do estado.

No entanto, a força da idéia original de Seguridade Social, tal qual havia sido formulada e posta em prática na França vem se esgotando atualmente. Segundo ROSANVALLON (1995), a noção clássica de risco social sobre a qual estava fundada a idéia do Estado Providência perde seu caráter unificador por duas razões: a atenção ao risco de catástrofe, e o retorno da idéia de responsabilidade individual se conjugam para reduzir sua centralidade, aliadas aos novos problemas introduzidos pela evolução da sociedade, tais quais a delinqüência urbana, ameaças internacionais, entre outros, que vem a estabelecer uma relação diferente dos indivíduos com o Estado.

A partir da crise deste modelo, surge então o neoliberalismo, buscando justificar o mercado como regulador e distribuidor da riqueza e pregando que, à medida em que se desenvolvem as habilidades e competitividade individuais, o mercado produz o bem-estar social.

Tal paradigma – o neoliberalismo – consequência da falência do modelo liberal clássico, num momento em que a social-democracia buscava fundir os ideais de liberdade e de justiça social (este oriundo do paradigma marxista) tira o caráter regulador do Estado, bem como a dimensão histórica dos sistemas de proteção social. Assim, “o Estado aparece como autor coadjuvante”(GRACINDO, 1997, p.8); as políticas públicas passaram a ser as principais responsáveis pela crise que se instaurou nas sociedades.

Nos países periféricos acentuou-se a relação de subordinação total ao sistema político e sua cultura ao fator econômico, dada a sua dependência econômica aos países de centro. Desta maneira, tudo e todos passam a ser “mercadorias”, num jogo de interesses do todo-poderoso mercado” (GRACINDO, 1997, p.9).

Nesta perspectiva, a idéia de êxito, para indivíduos, setores sociais e países, não está ligada à noção de cooperação ou solidariedade, mas à competição. Para CORAGGIO (1995), esta conjuntura sustenta a idéia de que ser competitivo significa ter a capacidade de passar pelas provas que o mercado estabelece, respondendo com rapidez e eficiência às suas mudanças; na perspectiva de legitimar esta posição, muitos afirmam que esta competitividade pode ser “autêntica, sustentável e baseada em investimentos em capital humano” (CORAGGIO, 1995, p.80).

Para competir, os países em desenvolvimento devem atrair capitais que invistam na produção de bens e serviços exportáveis, com alta produtividade, qualidade e flexibilidade, segundo as recomendações ditadas pelo mercado. Aparentemente técnicas, tais recomendações sugerem uma despolitização da economia, o que, no entanto, não é verdade.

As reformas institucionais são impostas politicamente por elites nacionais e internacionais, através de um discurso teórico-ideológico que as apresentam como a única possibilidade real de alcançar o crescimento econômico e a estabilidade política.

Embora o mercado real esteja longe da utopia neoliberal, segundo a qual o livre-mercado, através de mecanismos de auto-regulação leva a um estado social perfeito, os organismos multilaterais aumentaram sua capacidade de influir sobre os países em desenvolvimento. Para CORAGGIO (1995), esta influência ocorre mais pela sua capacidade de interferir nas relações econômicas internacionais do que pelo aporte financeiro destinado a estes países.

## ***2. O pós-modernismo na visão de Eagleton***

Para Eagleton, o pós-modernismo resultou do fracasso político causado pelas mudanças históricas ocorridas no Ocidente à partir do avanço do

capitalismo. Longe de ser um simples fenômeno pós anos 60, esta tendência abrange uma variedade de manifestações que vão do “punk à morte da narrativa, dos fanzines à Foucault” (1998, p. 30), o que certamente demonstra sua diversidade e heterogeneidade. Desta forma, “a política do pós modernismo significou, ao mesmo tempo, enriquecimento e evasão” (1998, p.33), já que, se por um lado apresentou questões políticas novas e importantes, por outro deixou de enfrentar questões políticas mais antigas por considerarem-nas insolúveis.

Assim é que o pós-modernismo coloca na agenda política a discussão sobre sexualidade, gênero e etnicidade, abalando as certezas do sistema ao discutir os problemas das chamadas minorias, tornando-se, portanto, a “ideologia de uma época histórica específica do Ocidente, em que grupos vituperados e humilhados estão começando a recuperar um pouco de sua história e individualidade” (1998,p.118).No entanto, embora esta concepção se constitua como uma forma de culturalismo, deixa de reconhecer que o essencial para os diferentes grupos étnicos é exatamente o que eles têm em comum a nível social e econômico, não as suas diferenças, negando, portanto, a luta de classes. Por isto, ao se retirarem dos impasses políticos mais antigos, evitaram discutir questões importantes tais como a miséria e a fome.

Além disso, a cultura pós-moderna, ao produzir obras ricas, ousadas e divertidas nos diferentes campos da arte, derrubou várias certezas, escancarou totalidades, contaminou purezas protegidas com desvelo, alterou normas opressoras – afinal, este estilo de cultura espelha a mudança que ocorreu na sociedade ocidental, motivadora do novo paradigma estabelecido. Foi fundamental para desmistificar as instituições ao desnudar as convenções e, finalmente, derrubar a austeridade e autoridade do auge do modernismo.

O pós-modernismo privilegiou, inicialmente, a crítica ao socialismo, a discussão sobre signos lingüísticos e sexualidade até reduzir, no final dos anos 80, à questão da sexualidade. Por fim, o pensamento pós-moderno é marcado pelo relativismo cultural, impotente diante das grandes questões que abarcam a sociedade.

Para o pós-modernismo o capitalismo não existe enquanto modelo explicativo, já que não é possível desafiá-lo; mais ainda, este pensamento serve ao capital ao estimular o analfabetismo político e o esquecimento histórico, além de ter conseguido reforçar os rigores gerados pelo mercado. Nesta perspectiva, o pós-modernismo torna-se cúmplice, em termos econômicos, do liberalismo, embora busque uma certa oposição em termos políticos. Segundo Eagleton, o pós-modernismo “rouba um pouco da lógica material do capitalismo avançado e a volta agressivamente contra seus fundamentos espirituais” (1998, p.129).

Ao insistir que a verdade é uma função de poder e desejo, estabelece-se uma clara aproximação ao que os governantes têm feito na prática. Ao mesmo tempo, coloca em cheque a questão da liberdade. De acordo com Eagleton, o homem pós-moderno está livre para transitar num mundo arbitrário, aleatório,

que aproxima-se, mais uma vez, do liberalismo, embora neste o sujeito seja o centro dessa liberdade. No entanto, ao se liberar das amarras dos limites, favorece-se a desconstrução da noção de classe. Resolve-se, portanto, o dilema da liberdade, à custa do risco de eliminar o próprio sujeito livre, já que liberdade exige limitação, paradoxo que o pós-modernismo se nega a reconhecer.

Justifica-se, assim, tal e qual as correntes neoliberais, a negação da autoridade do Estado, desconstruindo o *Estado de bem estar social*; “Menos Estado e mais mercado”, máxima do neoliberalismo, “o Estado de direito só pode ser responsável por medidas que se estabeleçam como normas gerais” (AZEVEDO, 1999, p.11); não é sem razão que os princípios da liberdade e do individualismo são utilizadas para justificar o mercado como regulador e distribuidor da riqueza. Afinal, a “lógica do mercado é de prazer e pluralidade, do efêmero e do descontínuo, de uma grande rede descentrada de desejo da qual os indivíduos surgem como meros reflexos passageiros” (EAGLETON, 1998, p.128).

Outros pontos do pensamento pós-moderno são enfatizados por Eagleton: a história, ideologia, linguagem e verdade. De acordo com o autor, o pós-modernismo recusa “a idéia de que existe uma entidade chamada História, dotada de propósito e sentido imanentes, que se vai desdobrando furtivamente à nossa volta até quando falamos” (1998, p.38). Se se é possível estabelecer a data do fim da história, isto só se consegue à custa do historicismo que o próprio pensamento pós-moderno recusa; assim é que o pós modernismo não está apresentando uma outra narrativa sobre a história, mas sim, negando a própria história, o que, de todo modo, impede a investigação, por exemplo, das raízes históricas, já que tudo é irre recuperável. Desta maneira, o conceito de ideologia cai “convenientemente” por terra, “uma vez que este tipo de argumentação, que deixa nossas crenças e investimentos sociais imunes às ameaças radicais nada mais é que um verdadeiro discurso ideológico” (1998, p.44).

A visão monística que o pós-modernismo trás da linguagem também é objeto de crítica de Eagleton. Segundo o autor, a semiótica pós-moderna só se ocupa em como o significado produz o significante, num retorno aos primórdios do pensamento de Wittgenstein, não se preocupando com as complexas operações do significado e desconsiderando que os fatos são produto do discurso.

A ambigüidade do termo “pós”, da palavra pós-modernismo, é também motivo de questionamentos na crítica mordaz de Eagleton: “Que partes da modernidade o pós-modernismo deixou para trás? Todas? A noção de igualdade humana junto com a idéia de progresso histórico? Tanto a emancipação das mulheres como a da classe trabalhadora? A crença na liberdade e consciência individual tanto quanto na soberania da Razão?” (1998, p.50)

É neste contexto que se assinala, na elaboração das políticas públicas brasileiras, em especial aquelas destinadas a educação, a influência do Banco Mundial, que será objeto de análise no próximo item deste texto.

### 3. O Banco Mundial e as políticas públicas para a Educação

Embora muito discutida atualmente, a cooperação técnica e financeira do Banco Mundial ao setor social brasileiro não é recente, iniciando-se na primeira metade da década de 70. No setor educacional, foi realizada através de cinco projetos de co-financiamento, desenvolvidos no período de 1970-1990. De acordo com FONSECA (1995), a cooperação de órgãos multilaterais (como o BIRD e o BID) à educação brasileira remonta ao início do século. A partir dos anos 50, considerado pela autora como o segundo estágio da cooperação internacional, é marcado pelo "formalismo que caracteriza os acordos econômicos e seus corolários de inflexibilidade financeira e de condicionalidades políticas e econômicas". (FONSECA, 1995, p. 230).

É possível perceber duas tendências dentre as políticas educacionais propostas pelo Banco Mundial: "a primeira busca integrar os objetivos dos projetos educacionais à política de desenvolvimento do Banco para a comunidade educacional" (FONSECA, 1995, p.231). Neste caso, estão, por exemplo, os projetos desenvolvidos nos anos 70, nos quais a educação profissionalizante foi considerada prioritária, uma vez que a educação foi considerada como fator direto de crescimento econômico.

A segunda tendência arroga à educação caráter compensatório, compreendido como alívio à situação de pobreza no Terceiro Mundo, especialmente em períodos de ajustamento econômico.

O principal foco de investimento do Banco Mundial nos países em desenvolvimento não se traduz pelo aporte financeiro; na realidade, este organismo tornou-se a principal agência de assistência técnica em educação, bem como fonte e referencial importante de pesquisa educativa mundial. A ênfase dada pelo Banco à educação tem sido não apenas como estratégia para o combate à pobreza, como também como fator essencial para a formação de "capital humano" adequado aos requisitos do novo padrão de acumulação.

CORAGGIO (1995) e TORRES (1995) concordam que, em que pese a retórica do social, as recomendações do Banco Mundial vem aliadas às propostas de flexibilização do mercado de trabalho, de privatização do sistema previdenciário e do ajuste. Neste sentido, as reformas propostas não alteram o eixo central de suas políticas, responsáveis pela promoção do atual padrão de crescimento desigual e excludente.

Na visão de CORAGGIO (1995), ainda que o Banco Mundial reconheça que se deva levar em conta as diferenças entre as políticas a serem desenvolvidas em cada país, há um conjunto de medidas para serem aplicadas à reforma educativa universal. Assim é que o autor afirma que o Banco Mundial "sabe" o que vai aconselhar em relação à descentralização administrativa, alocação de recursos na educação básica, avaliação educacional, formação docente, entre outros.

Neste sentido, TORRES (1995) afirma que

*Na ótica do Banco Mundial, a formulação de políticas consiste na identificação e aplicação das políticas tecnicamente "corretas", o que leva à diminuição da importância das condições reais e específicas (políticas, sociais, culturais, organizativas) de implementação, guiando-se apenas pelas condições econômicas, neste caso as únicas realmente levadas em consideração. (TORRES, 1995, p.183)*

Portanto, aos governos, e até mesmo aos diretores de escola, pouco resta em termos de autonomia, já que o que é delegado ou descentralizado pelo Banco são apenas as decisões já tomadas.

Destaca-se, também, a correlação estabelecida pelo Banco Mundial entre sistema educativo e sistema de mercado; neste sentido, transfere para o âmbito educativo as relações escola/empresa, país/consumidores de serviços, custo/benefício. Assim, o modelo educacional passa a ser regulado pelas atividades econômicas e tecnologias determinadas pelo mercado mundial.

## **Considerações Finais**

As transformações do processo produtivo, as novas tecnologias e meios de comunicação de massa, bem como as novas formas de organização do trabalho têm propiciado um aumento na produtividade, trazendo como resultado imediato o aumento do desemprego.

A proposta do Banco Mundial, no sentido de investir na educação básica objetivando a superação da pobreza, pode significar tão somente uma redistribuição de recursos dos setores médios aos mais pobres, aliada à uma redução na qualidade dos serviços públicos.

Considerando-se a complexidade do sistema produtivo, trabalhadores sem maior qualificação não terão possibilidades de se tornarem parte do sistema, ficando sujeitos ao trabalho temporário, desprovidos de direitos sociais ou proteção sindical. São estas as demandas sociais que o neoliberalismo se nega a reconhecer.

Desta forma, ao dar um viés economicista às propostas para a educação, o Banco Mundial reforça a proposição da economia de mercado, deixando para trás pontos essenciais da realidade educativa. Assim, a educação deve servir ao mercado mundial, que definirá quais as atividades econômicas deverão ser desenvolvidas em cada país – esquecendo-se, no entanto, de que a oferta educativa não pode ser determinada por meio da demanda e da oferta no mercado.

Mais ainda, ao Banco não interessa a necessidade de uma política econômica de redistribuição efetiva de renda e de desenvolvimento social, fundamentais para a eficiência do sistema escolar.



Finalmente, é necessário destacar que o Banco desconhece a realidade latino-americana no que diz respeito à educação; ao propor o investimento na educação básica, como bem destaca CORAGGIO (1995), trata-se apenas de transferir recursos dos níveis superiores aos inferiores do sistema educacional, desconsiderando as conseqüências sociais e políticas que tal fato trará nestas sociedades, altamente urbanas.

É certo que o grande desafio para o terceiro milênio é a proposição de políticas sociais capazes de levar à superação dos problemas hoje existentes. No entanto, ainda que este texto não tenha pretendido dar conta destas questões, acreditamos ser possível buscar um projeto político verdadeiramente posto a serviço das classes populares, o projeto de construção de uma nova sociedade, fundada em outras bases políticas e econômicas.

### Referências Bibliográficas

- AZEVEDO, Janete Lins. *A Educação como política pública*. Campinas, SP: Autores Associados, 1997. 75p.
- BATISTA Jr., Paulo Nogueira. *Mitos da Globalização*. São Paulo, SP: Pedex, 1998, 75p.
- CARDOSO, Miram Limoeiro. *Ideologia da globalização e (des)caminhos da ciência social*. In: GENTILI (org.). *Globalização Excludente*. Desigualdade, exclusão e democracia na nova ordem mundial. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 1999.
- CHAUÍ, Marilena. *Convite à Filosofia*. São Paulo, SP: Editora Ática, 1997. 440p.
- CORAGGIO, José Luis. *Propostas do Banco Mundial para a educação: sentido oculto ou problemas de concepção?* In: TOMMASI, Livia de & outros. *O Banco Mundial e as Políticas Educacionais*. São Paulo: Cortez, 1998. 279p.
- EAGLETON, Terry. *As Ilusões do Pós-Modernismo*. Rio de Janeiro, RJ: Jorge Zahar Ed., 1998. 141p.
- FONSECA, Marília. *O financiamento do Banco Mundial à educação brasileira: vinte anos de cooperação internacional*. In: TOMMASI, Livia de & outros. *O Banco Mundial e as Políticas Educacionais*. São Paulo: Cortez, 1998. 279p.
- GRACINDO, Regina Vinhaes. *Estado, Sociedade e Gestão da Educação: Novas prioridades, novas palavras-de-ordem e novos-velhos problemas*. In: Revista Brasileira de Política e Administração da Educação. Brasília, vol. 13. n.º 1. ANPAE. An/Jun. 1997.
- HABERMAS, J. *O Discurso Filosófico da Modernidade*. Tradução por Ana Maria Bernardo e outros. Lisboa: Publicações Dom Quixote Ltda., 1990. 350p. Tradução de: Der Philosophische Diskurs der Moderne.
- MARX, Karl e ENGELS, F. *Textos sobre Educação*. São Paulo: Cortez, s/d.

ROSANVALLON, Pierre. *La nueva cuestión social*. Repensar el Estado providencia. Buenos Aires: Ediciones Manantial, 1995. 215p. Tradução de: La Nouvelle Question Sociale. Repenser l'État-providence.

TORRES, Rosa Maria. *Melhorar a qualidade da educação básica? As estratégias do Banco Mundial*. In: TOMMASI, Livia de & outros. *O Banco Mundial e as Políticas Educacionais*. São Paulo: Cortez, 1998. 279p.