

## Teorizando o Estado e a Globalização na política e políticas educacionais\*

### Theorising the State and Globalisation in Education Politics and Policy

### Teorizando el Estado y la Globalización en la política y políticas educativas

Guy Burton\*\*

**Resumo:** Este artigo visa reverter o pensamento muito convencional (e geralmente crítico) que enfatiza a proeminência neoliberal na política e na formulação de políticas. Dois principais processos de formulação de políticas são observados: (1) um processo sistemático e racional ou (2) uma versão cumulativa (gradual/incremental). Este último é percebido como um modelo mais realista e representativo por fazer uso de perspectivas específicas relacionadas à natureza e ao papel do Estado no atual mundo globalizado. Com base nos livros *Theories of the State* (Dunleavy e O'Leary, 1987) e *Theories of the Democratic State* (Dryzek e Dunleavy, 2009), quatro teorias principais são identificadas: a pluralista/neopluralista, a marxista, a elitista e a nova direita/mercado liberal. Três perspectivas de globalização são analisadas: a neoliberal, a radical e a transformacionista. A transformacionista oferece *insights* sobre o impacto variado da globalização no processo de formulação de políticas e seus resultados. O ensaio termina com um apelo para futuras pesquisas reconhecerem a natureza complexa da formulação de políticas, utilizando, dessa forma, uma análise mais diversificada.

**Palavras chave:** Teorias do Estado. Globalização. Formulação de políticas educacionais.

**Abstract:** The essay aims to overturn much conventional (and generally critical) thinking which emphasises neoliberal prominence in policy and policy making. Two main policy making processes are noted: (1) a rational, systematic process or (2) an incoherent, incremental version. The latter account is perceived as more realistic model and accounted for by making use of particular perspectives regarding the nature and role of the state in today's globalised world. Using Dunleavy and O'Leary's *Theories of the State* (1987) and its update, *Theories of the Liberal Democratic State* (2009) by Dryzek and Dunleavy, four main theories are identified: the pluralist/neopluralist, Marxist, elitist and New Right/market liberal. Three perspectives on globalisation – the neoliberal, radical and transformationalist – are analysed with the latter providing

---

\*Tradução de Silvana Aparecida Carvalho do Prado.

\*\* University of Nottingham, Malaysia Campus. E-mail: <guyburton@gmail.com>

insights into the varied impact of globalisation on the policy making process and its outcome. The essay concludes with an appeal for future research to acknowledge the complex nature of policy making, thereby using more nuanced analysis.

**Keywords:** Theories of the state. Globalisation. Policy making models.

**Resumen:** Este artículo busca revertir el pensamiento muy convencional (y generalmente crítico) que enfatiza la prominencia neoliberal en la política y en la formulación de políticas. Dos procesos principales de formulación de políticas son observados: (1) un proceso sistemático y racional o (2) una versión acumulativa o (gradual/incremental). Este último es percibido como un modelo más realista y representativo por hacer uso de perspectivas específicas relacionadas a la naturaleza y al papel del Estado en el actual mundo globalizado. Tomando como base los libros *Theories of the State* (Dunleavy y O'Leary, 1987) y *Theories of the Democratic State* (Dryzek y Dunleavy, 2009), se identifican cuatro teorías principales: la pluralista/neopluralista, marxista, elitista y la nueva derecha/mercado liberal. Se analizan tres perspectiva de globalización: neoliberal, radical y transformacionalista. Esta última ofrece *insights* sobre el impacto variado de la globalización en el proceso de formulación de políticas y sus resultados. El ensayo termina con una apelación para que las futuras investigaciones reconozcan la naturaleza compleja de la formulación de políticas, empleando, de esa forma, un análisis más diversificado.

**Palabras clave:** Teorías de Estado. Globalización. Modelos de formulación de políticas

Qual a relação entre o papel do Estado (liberal democrático) e a formulação de políticas para a educação hoje? A questão é relevante, uma vez que muito da literatura sobre política educacional tem se concentrado na virada 'neoliberal' (por exemplo, APPLE, 2001; 2003, BALL, 1990, 2006; CROUCH, 2003; MARGISON, 2006). Mais especificamente, isso significa mudanças: uma mudança de um Estado expansivo como fornecedor de serviços públicos para um estado mínimo; a contratação de serviços educacionais e de instrução do mercado privado – e comunidade – com base em fornecedores, os quais, eles mesmos, estão sujeitos a menos regulamentação e supervisão; e a imposição de metas, medidas de desempenho e indicadores para elevar os 'padrões' educacionais.

Embora isso envolva mudanças na política e nas políticas para educação de um modo sucinto, a observação acima possui várias implicações. Muitos observadores do cenário, entre eles os ativistas e defensores de uma intervenção maior do Estado, têm percebido essas mudanças negativamente; como resultado, grupos de estudantes e professores, por exemplo, usam o termo 'neoliberal' de forma pejorativa. Algumas vezes, isso tem limitado a habilidade de analisar

o que tem mudado no âmbito da educação, uma vez que tanto o modelo analítico quanto o normativo tornam-se quase que equivalentes. Além disso, o uso generalizado do termo ‘neoliberal’ tem imposto limites ao nível de análise possível. Isso é evidente tanto no nível macro quanto no micro. Primeiro, em relação ao macronível, mesmo que tenha sido relevante discutir uma mudança para o neoliberalismo na educação depois dos anos 1970 e durante os anos 1980, pode-se perguntar: como isso ajuda a análise atual? É ainda o caso de que o modelo neoliberal introduzido naquela época seja relevante hoje? É assim realmente tão estático? Se não, então de que forma ele se desenvolveu? Mais genericamente, ao usar ‘neoliberal’ como um termo abrangente, nós estamos negando a possibilidade de que algumas das características conceituais associadas a ele possam aumentar ou diminuir tanto em influência quanto em importância? Segundo, no micronível, um questionamento semelhante pode ser feito sobre os grupos particulares associados com as políticas educacionais e a política. Quando o neoliberalismo emergiu no campo da educação, isso teve um grande peso entre os grupos de negócios e orientados ao mercado. Ainda assim, isso significa que alguns dos grupos mais tradicionais, como de professores, alunos e administradores, tenham se tornado irrelevantes?

Enquanto uma revisão da literatura revela que, ao passo que a política em geral e as políticas, em particular, tenham, na verdade, se tornado mais ‘neoliberais’, isto não significou uma redução completa no papel e no tamanho do Estado e de outros grupos na formulação e formação dessas mesmas políticas. Este artigo, portanto, oferece uma perspectiva alternativa para a análise da alteração ideológica, no papel do Estado democrático liberal e na formulação de políticas para a educação nas últimas três décadas. Primeiro, analisa as duas formas como a formulação de políticas pode ser entendida: como um processo racional e sistemático ou como um processo mais incoerente. Mas, para poder explicar o porquê disso, uma análise do Estado democrático liberal contemporâneo e sua relação com os efeitos presentes da globalização se faz necessária. Portanto, o artigo se apoia no conteúdo de dois textos importantes da ciência política (*Theories of the State* e *Theories of the Democratic State*) para apresentar as quatro teorias principais sobre a natureza e o papel do Estado de um lado – pluralista/neopluralista, marxista, elitista e a Nova Direita/mercado liberal – e as três formas pelas quais as globalizações podem ser entendidas – como benignas, negativas, ou um meio termo – para poder dar sentido a esse processo. Ao enfatizar uma teoria mais neopluralista do Estado e uma perspectiva mista de globalização, sem dúvida uma explicação mais diferenciada da formulação de políticas (para educação) pode ser oferecida.

Especificamente, isso significa o reconhecimento de diversos grupos e interesses na formulação de políticas, incluindo dentro e além do Estado e muito

do que possa estar oposto aos interesses dos negócios e do mercado assim como em seu favor. O efeito desses elementos desafiadores (e por vezes contraditórios) é apresentar um ambiente para a criação de políticas mais complexo e incerto do que o frequentemente presumido.

## **Desenvolvimento na política educacional e na formulação de políticas**

O que é política e formulação de políticas no setor da educação? Para tratar dessas questões, esta seção considera até que ponto a política da educação constitui-se num sub-ramo e numa divergência do estudo das políticas em geral. Esta seção define o que é entendido por 'políticas' e as formas pelas quais os processos das políticas podem ser compreendidos.

Atualmente, o estudo da política educacional é diferenciado do campo mais geral da ciência política. Entretanto, antes dos anos 1970, esse não era o caso. Em sua crítica à política da educação, Wong (1995) observa que tanto o estudo geral de política quanto da política educacional eram primeiramente baseados na existência de instituições e seu funcionalismo, sejam aquelas conscientemente formadas (por exemplo, as estruturas formais, tais como executivos, parlamentos, burocracia) ou aquelas que estavam enraizadas na sociedade (por exemplo, comportamentalismo, cultura política). Essas abordagens juntamente com o conceito e análise do poder contribuíram para um maior entendimento do porquê de determinadas políticas serem preferidas a outras no campo da educação, bem como a maneira como seu sucesso ou insucesso subsequente poderia ser considerado.

Essa abordagem conjunta da ciência política e da política da educação começou a mudar durante os anos 1970. Isso se deve muito a um crescente ceticismo em relação aos modos de análise anteriores (predominantemente americanos) na ciência política que tinham fornecido o espaço para ideias e modelos econômicos ganharem influência dentro da disciplina. A mudança das instituições formais e o comportamentalismo fizeram surgir uma escolha mais racional e explicações do mundo orientadas ao indivíduo. Nesse ponto, porém, a relação entre a política da educação e a ciência política mais abrangente começa a divergir. Os pesquisadores que trabalhavam com a política da educação mantiveram uma perspectiva, sem dúvida, mais abrangente, incluindo perspectivas da Sociologia, Antropologia, Administração Pública, Desenvolvimento Humano e do Currículo (WONG, 1995; SUTTON; LEVINSON, 2001). Ou seja, uma abordagem mais multidisciplinar embasou o reconhecimento da natureza crescentemente complexa da política da educação (LEVIN, 2001, p. 190). Tal consciência tem sido importante para desenvolver o entendimento de como as políticas são formuladas e conduzidas nesse campo.

Mas o que são ‘políticas’? As políticas são claramente distintas do estudo mais abrangente do contexto político na qual elas existem; são um elemento mais específico e limitado, que contém um ‘plano de ação’ ou ‘declaração de objetivos e ideais’ (TAYLOR et al, 1997, p. 1). Porém, ao invés de serem apenas uma aspiração geral, tendem a ser concentradas; envolvem a busca de realização de uma administração (supostamente) racional e eficiente de um grande recurso público (SUTTON; LEVINSON, 2001, p. 4). Enquanto as políticas podem ser tanto públicas quanto privadas, no campo de educação (e da política social de modo geral), a dimensão pública tem sido mais proeminente. Elas são ‘públicas’ porque envolvem um conjunto de ações realizadas pelo Estado e formadas pela política de diferentes atores, tanto públicos quanto privados, às vezes em disputa. Nessa visão racional, as políticas são, portanto, a culminação de um processo (de formular políticas) no qual diversas opções são propostas e avaliadas na forma de várias medidas – propostas – que são criadas e analisadas logicamente antes de serem implementadas e avaliadas sistematicamente (RIZVI; LINGARD, 2010, p. 1-2,5). Essa versão idealizada sugere um modo linear de formulação de políticas que resulta numa sucessão de experimentos em andamento, alguns bem sucedidos, outros nem tanto. Na verdade, alguns estudos (americanos) sobre formulação de políticas têm se retratado como um processo amplamente mecanicista no qual atores em particular convergem a um dado problema e interagem entre si para formular um conjunto de medidas que são então implementadas. O processo está fortemente embasado no uso de conhecimento científico e técnico e em uma série de experimentos, que são então avaliados em relação à sua eficiência e, dessa forma, revisados (BIGGS; HELMS, 2006, BIRKLAND, 2011). Tal modelo baseava-se em uma premissa anterior à década de 1970 de que haveria um suposto consenso dentro do Estado, entre os governos, as organizações de professores e os grupos administradores (LEVIN, 2001, p. 11).

Tais modelos de formulação de políticas têm sido teorizados, resultando em uma forma excessivamente abstrata e idealizada, com uma reflexão discursivamente limitada da realidade. O valor de tal análise é que ela permite um contraste sem dúvida mais distinto entre as diferentes características associadas com os modelos em particular. Na verdade, como observado por Birkland (2011, p. 296-303), diversos modelos que explicam a formulação de políticas, a partir da metáfora do riacho (onde problemas, políticas e o contexto político escorrem para uma janela de oportunidades pronta para mudança) e ao *advocacy coalition framework*<sup>1</sup> (onde dois ou mais grupos se juntam para promover a mudança), ao equilíbrio pontuado (no qual períodos de estabilidade são perturbados por pequenas explosões de mudança nas políticas) e à análise institucional e ao

---

<sup>1</sup> *Advocacy Coalition Framework* pode ser traduzido como marco de ação para uma coalização promotora ou defensora de direitos ou de causas comuns.

desenvolvimento (onde a racionalidade e a cooperação do grupo encorajam a emergência de novas políticas). Implícito nesses exemplos está, possivelmente, um forte senso de agência (ação humana), que pode parecer suplantiar os atores estruturais; vários atores se juntam em momentos oportunos para realizar ‘políticas’ que representem a soma dos seus interesses.

Entretanto, há limitações nessa abordagem. Primeiro, esses modelos apontam para um processo de formulação de políticas e resultado de políticas que são altamente racionais. Por racional, aqui, presumimos que aqueles envolvidos em propor, negociar e criar a políticas são capazes de fazê-lo colocando seus valores e interesses de lado. Porém, como esses grupos e seus interesses são diferentes, não fica claro por que isso aconteceria.

Segundo, as políticas podem desenvolver-se de outras formas menos ‘racionais’, tais como de maneira cumulativa (incremental/gradual). Ao contrário da abordagem racional, que sugere uma avaliação mais linear e no nível macro das diferentes opções, o modelo cumulativo ocorre através da construção de políticas a partir das já existentes e através do uso de ajustes menores e mais limitados, o que pode levar a resultados potencialmente não previstos. Essa desordem é exacerbada pelo processo de contestação, compromisso e negociação entre os diferentes atores e suas motivações em competição (RIZVI; LINGARD, 2010, p. 12). De fato, o modelo cumulativo pode levar a uma potencial incoerência e preferências contraditórias de grupos opostos. O resultado dessas influências diversas e opostas é que sua incorporação na criação e implantação das políticas invariavelmente levará a um conjunto de resultados tanto intencionais quanto não intencionais. Como resultado, de acordo com Ball (apud Rizvi e Lingard, 2010, p. 5), as políticas abrangem uma variedade de diferentes elementos, do texto à ação e o que é produzido, seja intencional ou não. As políticas podem, portanto, incluir elementos que são incoerentes, mesmo contraditórios entre si. Assim, portanto, apontam para um processo e resultado que não são confiáveis, generalizáveis ou preditivos (RIZVI; LINGARD, 2010, p. 2).

A diferença entre as abordagens racional e cumulativa pode ser retratada visualmente (Figura 1). Especificamente, os dois modelos apresentam polaridades opostas de uma forma abstrata. Essas abstrações tem o propósito de permitir a comparação e o contraste entre eles. Em contrapartida, estudos de casos empíricos de processos de formulação de políticas não serão tão objetivamente claros em suas características, uma vez que incorporam elementos de ambas as abordagens; conseqüentemente, as distinções serão mais uma questão de grau do que uma definição clara como apresentado no binário modelo racional/acumulativo.

**Figura 1** - Formulação de políticas no modelo racional x modelo cumulativo

Terceiro, a consciência sobre a falta de coerência associada à formulação de políticas tem coincidido com uma crescente ênfase no liberalismo do mercado na política educacional e na política em geral. Isso tem sido parcialmente guiado pelas pressões financeiras, com os cortes de despesas do governo em resposta ao crescente ceticismo público e político em relação ao desempenho do Estado e eficácia no bem-estar social. Essa virada ideológica significou que, depois de 1970, o processo político foi percebido como mais conflituoso, e a formulação, implantação e avaliação de políticas foram impostas de cima para baixo, com a diminuição do papel daqueles que atuam efetivamente na prática, e o crescimento dos grupos econômicos. Ao mesmo tempo, o contexto mais amplo enfatizava a educação em termos mais abrangentes economicamente, retratando as instituições educacionais como frágeis e dando maior confiança no investimento privado e na sensibilidade em relação à incorporação de uma maior diversidade ao sistema (por exemplo, étnico, linguístico, religioso) (LEVIN, 2001, p. 12-14).

Quarto, ao concentrar-se apenas em políticas ‘visíveis’ (seja na forma do processo de formulação de políticas, seus participantes e resultados), podemos potencialmente desconsiderar em que medida as possibilidades de políticas podem ser pré-determinadas. Além disso, a ênfase no visível mascara outros interesses básicos e mais profundos que podem estar em ação. Embora isso possa ser compreensível, devido ao foco das políticas como ‘plano’ ou ‘declaração’ clara de ‘ação’, isso apenas apresenta um lado da análise. O outro lado reconheceria a limitação tanto dos modelos racional/linear e modelo cumulativo de formular políticas ao ir além das instituições formais, isto é, governos, legislaturas, funcionários do ministério, profissionais no sistema educacional (professores e administradores), grupos de interesse (alunos e pais), e isso também inclui atores que tem sido ignorados ou desconsiderados.

Por Estado aqui se entende mais do que as instituições formais, legislatura e burocracia do governo. Se por um lado, certamente as inclui, por outro vai além de tais atores identificáveis para incluir algumas das características mais abstratas, considerando suas convenções e regras (DRYZEK; DUNLEAVY, 2009, p. 2). Ao abranger esses elementos, torna-se evidente que pode haver interesses mais profundamente enraizados dirigindo o Estado e suas ações. Um exemplo disso pode estar na lógica do Banco Mundial que, apesar de sua afirmação de que objetiva trabalhar em nome dos pobres do mundo e apoiar o desenvolvimento social e econômico, muitas de suas políticas são limitadas na realização de tais objetivos. Isso se deve ao seu foco neoliberal, incluindo um Estado limitado, privatização, maior uso e desregulamentação do mercado, muito do que tem prejudicado os desfavorecidos socialmente em termos de criação de empregos ou seguros sociais. Porém, para muitos no Banco Mundial, tais objetivos parecem ‘escondidos’ devido à retórica das organizações em apoio aos Estados ‘capacitadores’ e ‘facilitadores’ que agirão para garantir o desenvolvimento (por outros) (PITMAN, MASEMANN E PEREYRA, 2012). Para resumir, então: concentrar-se na mudança visível das políticas pode mascarar as fontes de poder mais influentes. Um foco no processo de criação de políticas pode destacar alguns atores em detrimento de outros, mais discretos. Portanto, é necessário reconhecer os elementos não falados e ignorados que orientam o Estado. Como o ator principal das políticas no setor da educação no último século tem sido o Estado, faz sentido, portanto, examinar seu papel e as diferentes perspectivas a ele associadas.

## O papel tradicional do Estado na formulação de políticas

Diversos interesses básicos podem causar impacto na formação e desenvolvimento de políticas e contribuem com um modelo de formulação de políticas e resultados que está mais próximo do modelo cumulativo do que do modelo racional. Além disso, esses interesses podem estar menos associados a grupos e organizações em particular e mais com os sistemas dentro dos quais o processo das políticas acontece – principalmente os parâmetros fornecidos pelo Estado. Principalmente o papel do Estado, seja como um agente que segue uma política particular ou na oferta de um referencial para outros grupos se engajarem no processo de formulação de políticas.

Para avaliar até que ponto o Estado pode desempenhar um papel significativo no desenvolvimento da política (educacional), empregamos uma teoria que fornece uma explicação generalizada do que é o Estado e por que é constituído dessa forma. É especialmente relevante nesse sentido o trabalho de Dunleavy e O’Leary (1987) e as quatro famílias ou escolas principais de pensamento que eles

identificaram em relação à natureza do Estado (liberal democrático), explicadas em *Theories of the State* (1987). Elas incluem as perspectivas pluralista, marxista, da elite e da Nova Direita. A essas quatro poderia ser adicionada uma modificação do pluralismo, isto é, o pluralismo contemporâneo ou neopluralismo.

Duas décadas mais tarde, Dryzek e Dunleavy (2009) revisitaram essas escolas clássicas do pensamento em *Theories of the Democratic State*, observando a emergência de outras teorias que têm feito uma análise do Estado, incluindo a teoriafeminista, a ambientalista e a pós-moderna, de forma a oferecer um panorama das diferentes explicações para a natureza e a capacidade do Estado em dois momentos. As duas explicações apresentadas nos dois livros ocorreram durante o período no qual prevaleceram as características do neoliberalismo, ou seja, um papel menor, mais limitado do Estado e um uso maior do mercado e do setor privado nos serviços públicos. Se por um lado as várias teorias do Estado oferecem *insights* analíticos à natureza do Estado, a outra dimensão associada à teoria – isto é, a normativa – vem logo em seguida. Porém, ainda que as diferentes explicações ofereçam diferentes recomendações, sejam explícitas ou implícitas (na verdade, “escondidas” na explicação dos valores associados com as teorias), a predominante na década de 1980 foi a versão da Nova Direita.

A teoria pluralista do Estado foi articulada por um número de acadêmicos, principalmente aqueles que se pautavam pela tradição liberal (ex. Locke, Hobbes, Montesquieu, Mill), cujas explicações sugerem que o poder é dividido entre uma grande variedade de grupos e atores políticos no Estado e na sociedade, desde governos, partidos políticos e grupos de interesse até movimentos e organizações sociais (DRYZEK; DUNLEAVY, 2009; BEST, 2002).

Em contraste ao pluralismo, aparecem as teorias mais elitistas do Estado, incluindo aquelas de Maquiavel e Mosca até Pareto e Gramsci. Para esses teóricos, o elitismo era uma característica consistente da organização humana e operava através do tempo e do espaço; na verdade eles observaram a prevalência do governo aristocrata através da história, independente da composição social e econômica da sociedade. Essa perspectiva colocou esses teóricos em contraste com as explicações marxistas do Estado, as quais enfatizavam o papel da atividade econômica e do modo de produção (e especialmente aquelas associadas ao capitalismo) para explicar a origem da diferenciação social (isto é, classes) e a consequente separação política entre as massas e a elite, a qual representava os interesses da classe dominante. Portanto, enquanto tanto a teoria de elite quanto as teorias marxistas do Estado compartilhavam um entendimento comum de que o poder estava muito bem guardado pelas elites e mantido fora do alcance do povo, eles diferiam em sua explicação em relação a como e onde essas elites tinham emergido.

A teoria de Estado chamada Nova Direita se origina nas ideias associadas com a escolha pública e o individualismo metodológico. Do segundo, extraiu-se a ideia de que, para entender como o Estado funcionava, era necessário estudar o papel dos atores individuais racionais e seu comportamento. A partir da escolha pública veio a ideia de que esses atores poderiam estar trabalhando de uma maneira benéfica para si mesmos, mas com consequências mais abrangentes não intencionais para o sistema; essencialmente porque o governo tinha se tornado ineficiente, especialmente pelo resultado da competição insuficiente, devido à natureza monopolística da burocracia. Além disso, a falta de competição e ineficiência era exacerbada pela suscetibilidade de as agências do governo se deixarem ‘capturar’ por grupos específicos de interesse.

É importante observar dois outros aspectos da Nova Direita. Primeiro, embora a Nova direita enfatizasse as dimensões analíticas da falência do governo, outras vozes, mais normativas, propunham uma série de medidas para superá-la. Essas recomendações caminharam lado a lado com os defensores neoliberais da reforma do Estado, incluindo a redução do tamanho e do papel do Estado e a introdução de outros atores privados na oferta dos serviços públicos, em parte para neutralizar o interesse próprio das agências burocráticas na realização dos serviços públicos. Segundo, a Nova Direita constituía mais que a escolha pública de analistas e reformadores neoliberais; conforme Ball (2006) observou, durante os anos 1980, a Nova Direita adquiriu uma definição mais abrangente, devido à coalizão entre proponentes mais orientados ao mercado, por um lado, e o crescimento de grupos sociais conservadores que enfatizavam os laços tradicionais e ‘naturais’ de família e comunidade, por outro. Essa coalizão predominou na Maioridade Moral nos Estados Unidos e no governo de Thatcher na Inglaterra e também operou de forma contrária, propondo um papel maior para o Estado no sentido de monitorar a sociedade. Portanto, por causa das características não tão claramente definidas da Nova Direita nesse período, quando Dryzek e Dunleavy atualizaram sua análise das quatro principais escolas de pensamento, eles usaram uma expressão mais específica - “mercado liberal” - para distingui-la dos elementos sociais conservadores.

A essas quatro principais escolas de pensamento em relação ao Estado e sua relação com a sociedade (e, portanto, com a formulação de políticas) pode-se adicionar uma versão atualizada e revisada de pluralismo: o neopluralismo. O neopluralismo emergiu durante a segunda metade do século passado, principalmente como uma resposta aos desenvolvimentos anteriores. Ao considerar as teorias de Estado marxistas e da elite, reconhecem-se as limitações do pluralismo ao incorporar o papel de outras forças e grupos políticos, sociais e econômicos emergentes. Enquanto se mantinha uma visão pluralista de que o Estado e a formulação de políticas eram representados e conduzidos por uma variedade diversa de atores, também reconhecia até que ponto isso era limitado.

Nem todos os atores eram iguais em sua influência sobre o Estado. Isso incluía a consciência de uma natureza mais profissional do Estado e um papel maior que os especialistas técnicos dentro da burocracia governamental poderiam ter, juntamente com o crescente poder visível que os atores dos negócios, como as empresas transnacionais, poderiam trazer como um resultado da globalização. Essas pressões representaram uma renovação da visão convencional do Estado, com crescente pressão de dentro para fora, acima, abaixo e através das fronteiras do Estado (BEST, 2002; DUNLEAVY; O'LEARY, 1987; DRYZEK; DUNLEAVY, 2009, p. 17-18).

### **Globalização, neopluralismo e o estado da formulação de políticas educacionais**

O estudo de Dunleavy e O'Leary (1987) sobre as teorias primárias de Estado – pluralista/neo-pluralista, marxista, de elite, ou Nova Direita/mercado liberal – ilustrou as diferentes formas como o Estado e seu processo de criação de políticas poderiam ser analisados. Porém o estudo era centrado no Estado e, portanto, não levou suficientemente em conta um dos mais significativos fenômenos que teve implicações políticas, econômicas e sociais em uma escala mundial desde os anos 1980: a globalização.

É compreensível que seu trabalho anterior tenha dado atenção limitada à globalização e muito mais atenção ao Estado; as considerações dos autores e produção do texto tinham ocorrido durante os primeiros anos da ascensão da Nova Direita na Europa e América do Norte. Por contraste, em *Theories of the Democratic State*, Dryzek e Dunleavy (2009, p. 252-6) reconheceram o impacto que a globalização econômica e suas variantes (ex: política, cultural) tinham exercido no decorrer das duas décadas. Em particular, eles observaram a erosão das fronteiras relativamente impermeáveis entre os Estados. Conforme McGrew (2000) tinha apontado, os efeitos de diversas mudanças políticas, econômicas, tecnológicas e culturais nas décadas recentes originaram um processo de globalização que envolvia um alargamento das atividades sociais, políticas e econômicas para além das fronteiras e sua consequente intensificação, interconexão, velocidade e profundidade. Ao mesmo tempo, McGrew (2000) observou que essas causas e efeitos tinham valor neutro; o que lhes dava sentido era a forma como eram percebidas. Em particular, três escolas podiam ser identificadas: a escola neoliberal que percebia os efeitos da globalização (econômica) como benignos, sua conexão com o livre comércio elevando as possibilidades de maior afluência e liberalismo político; uma visão mais radical que via a globalização como um meio de manutenção do imperialismo ocidental, com as empresas e mercados assumindo o papel do colonialismo; e um meio termo com uma visão mais transformacionista que presumia que a divisão entre a dominância do Norte e a dependência do Sul

não era assim tão clara e estava na verdade sendo substituída pela emergência de diferentes grupos e atores em todo mundo, com alguns, tanto no Norte como no Sul, se beneficiando da globalização, enquanto outros sofriam com ela.

De alguma forma, essas diferentes perspectivas de globalização podem ser mapeadas nas quatro teorias principais de Estado. Portanto, enquanto a abordagem da Nova Direita/mercado liberal se identificava mais especificamente com a perspectiva neoliberal de globalização, as teorias de elite e marxista do Estado podiam mais facilmente ser identificadas nas características associadas com a visão radical da globalização, especialmente no que se refere às relações hierárquicas entre as elites/Norte e as massas/Sul. Nesse sentido, a explicação neopluralista do Estado estava mais próxima da perspectiva transformacionalista, uma vez que tentava equilibrar tanto as visões neoliberais quanto as radicais sobre globalização.

Essa análise, que remete à natureza de Jano<sup>2</sup>, sugere que a teoria neopluralista do Estado parece oferecer uma explicação mais robusta do papel dos estados democráticos liberais e sua abordagem da formulação de políticas. Especificamente, ela o faz de diversas maneiras. Primeiro, Dryzek e Dunleavy (2009) observam a força da perspectiva neopluralista ao reconhecer por um lado a emergência da análise da Nova Direita/mercado liberal e a proeminência de propostas neoliberais no discurso das políticas públicas desde os anos 1980, e também, por outro lado, observar a relevância contínua do Estado e a presença de diferentes atores além do mercado na criação de políticas. Na verdade, uma observação neopluralista e transformacionalista da criação de políticas oferece *insights* sobre os desafios enfrentados pela capacidade do Estado contemporâneo em prover bem-estar, e o papel crescente das organizações internacionais (ex. Banco Mundial, OCDE e UNESCO) em promover políticas, mudanças nas estruturas legais dos Estados (ex. OMC e sua influência nos negócios de serviços educacionais) e um mercado privado transnacional para fornecedores de educação (VERGER; ALTINYELKIN; NOVELLI, 2012). Esse período coincidiu com uma maior incerteza e congestionamento nas esferas das políticas educacionais e sociais, a partir do uso de novos gerenciamentos, metas e indicadores de desempenho, mais atenção à devolução/descentralização na educação, bem como um maior acesso e igualdade para as meninas, conteúdo curricular, pedagogia e avaliação e o comércio internacional e a competição nos serviços de educação (RIZVI; LINGARD, 2010, p. 16; BALL, 2006, p. 69-74).

Segundo, outros grupos e interesses, incluindo aqueles que estão menos inclinados em direção à mudança neoliberal, têm continuado a ter um papel na

---

<sup>2</sup> Jano (em latim, Janus) era o deus romano dos começos, dos finais e das transições. Ele foi retratado com duas faces olhando em direções diferentes. A “natureza de Janus” deste estudo aponta, portanto, para as várias interpretações na análise de um mesmo tema.

formulação de políticas educacionais. Isso inclui tanto os grupos mais ‘tradicionais’, tais como professores e alunos, assim como a contínua presença do Estado através de seus oficiais e representantes. O efeito do envolvimento desses grupos e organizações é tornar claro que o movimento em direção às forças maiores do mercado na política da educação e nas políticas não está completo – embora tenha coincido com um entendimento e complexidade mais profundos em relação à identidade de tais grupos e o escopo e capacidade de criação efetiva de políticas. Resumindo, muito da literatura sugere que o envolvimento e influência dos atores ‘tradicionais’, como professores e alunos no processo de formulação de políticas, declinou depois dos anos 1970. Em parte, isso reflete suas demandas relativamente menores por um Estado maior, apoio ao socialismo do Estado, compromisso com uma educação primária e secundária pública não seletiva, aumento na compensação financeira e segurança de emprego para os profissionais da educação contra as propostas mais ousadas de corte de custos lançadas pela Nova Direita/mercado liberal. Ainda, considerando essa visão, negligenciou-se até que ponto esses grupos neoliberais têm sido capazes de continuar ocupando um espaço importante na formulação de políticas e relações Estado-sociedade. Além disso, sua posição é apoiada pela globalização, oferecendo-lhes oportunidades para outros dentro e além do Estado (OLSEN; O’NEILL; CODD, 2004; GAVENTA; MCGEE, 2010). Por exemplo, a globalização tem fornecido os meios para os movimentos de justiça social transnacional emergirem e articularem os interesses com os quais estão associados, dessa forma fornecendo um contrapeso aos fornecedores orientados ao mercado em nível global (BALL, 2006).

Terceiro, que esses grupos estejam engajados na formação e desenvolvimento de políticas não significa que eles representem exatamente os mesmos interesses que anteriormente representavam. Certamente, em um nível organizacional, tais grupos têm se tornado fragmentados em consequência da maior insegurança no trabalho, diversidade no status e identificação ocupacionais. Na verdade, professores e alunos (se não pais) cada vez mais estão se organizando como atores singulares. A quebra na organização espelha tendências semelhantes na sociedade como um todo, onde as formas tradicionais de organização estão em declínio. Além disso, sua autopercepção e a visão da sociedade sobre elas têm sido desafiadas. Por exemplo, em um nível, esses grupos podem ser distinguidos entre professores como produtores de educação e alunos como consumidores (LE GRAND, 2003). Porém essa distinção mascara a forma como eles podem ser percebidos no processo político, tanto como fonte de mudança ou de obstrução. Para os professores, ainda que eles constituam um sindicato tradicional (focado nos interesses dos trabalhadores) ou um tipo distinto de trabalhador profissional, ou se eles podem ser entendidos como servidores públicos ou reformadores sociais, continua a ser uma consideração chave do Estado (COOPER, 1992; COOK., 1996). Na verdade, Le Grand (2003) distinguiu entre duas formas

principais de ver os professores: ou como altruístas do bem público durante o período do crescimento do Estado e expansão da educação pública anterior aos anos 1970, ou como egoístas maximizadores do orçamento durante a ascendência neoliberal subsequente. Da mesma forma, os alunos também ocupam uma posição ambígua apesar de serem um grupo de consumidores. Para os neoliberais, eles comprometem a matéria-prima do processo operacional, ser treinados e preparados para o mercado de trabalho; para os neoconservadores, eles são os vasos para transmissão da moral social e cultural prevalecente; para os membros da esquerda, eles são vistos como agentes de mudança social (TROWLER, 1998).

Quarto, assim como grupos tradicionais de professores e alunos possam estar envolvidos na formulação de políticas, assim também o Estado e sua burocracia continuaram a ter um papel importante – ainda que a globalização tenha mudado, com seu impacto, o escopo e a capacidade de diferentes Estados (RIZVI; LINGARD, 2010, p. 13; OLSEN; O'NEILL; CODD, 2004). Essa tendência refletia consciência – mesmo pelos defensores do neoliberalismo – da necessidade de construir uma capacidade do Estado em assegurar políticas públicas efetivas, as quais eram ilustradas no Relatório de Desenvolvimento Mundial, de 1997, do Banco Mundial (*The State in a Changing World*). Conforme observado por Boer (1997), o Estado não seria o provedor de serviços públicos como havia sido no passado, tampouco deixaria isso completamente ao mercado. Ao invés disso, adotaria um papel de ‘parceiro, catalisador e facilitador’. Esse modelo de desenvolvimento social seria adotado (predominantemente) por governos social-democratas na Europa e América Latina nos anos 2000.

## Considerações Finais

Este artigo iniciou com a observação da tendência abrangente em direção ao neoliberalismo na política e nas políticas educacionais que iniciaram depois dos anos 1970 e que parecem ter alcançado um status monolítico na literatura desde então. Ao enfatizar o papel do mercado e dos fornecedores privados e a ação no campo da educação, o estudo das políticas educacionais tornou-se de certa forma limitado ao negligenciar o papel de outros atores e até onde eles podem influenciar o processo, ou não.

Para desafiar essa visão, procurou-se sugerir uma explicação alternativa. Observaram-se as diferentes considerações que explicam o papel do Estado estabelecido em *Theories of the State/ Theories of the Democratic State* e no contexto mais amplo de um mundo crescentemente globalizado. Embora a análise da Nova Direita/mercado liberal e as prescrições políticas neoliberais tornarem-se crescentemente proeminentes a partir dos anos 1980, a última década não sugeriu sua completa dominação. Ao invés disso, Dryzek e Dunleavy argumentaram

que uma explicação mais neopluralista tem levado em conta o papel contínuo do Estado juntamente com o envolvimento dos atores que não fazem parte do mercado e dos interesses que não são os do mercado. O papel de outros grupos ‘tradicionais’ (professores, estudantes e administradores) tem mudado. Eles não têm agido como atores primários no setor educacional doméstico e ‘plural’, mas tem agido ao lado de outras influências sociais e econômicas (por exemplo, instituições financeiras internacionais e grupos de pais) em um sistema menos delineado e hierárquico e um sistema de formulação de políticas mais globalizado e ‘neo-plural’. De fato, a perspectiva do neopluralismo nos permite ver que, enquanto todos os grupos podem ter uma voz, alguns podem ser mais poderosos e ter mais peso do que outros junto aos que decidem.

Ao mesmo tempo, a mudança de uma explicação da Nova Direita/mercado liberal coincidiu com as mudanças na forma que a globalização e seus efeitos sobre o Estado têm se desenvolvido. Mais do que ser um processo linear no qual a globalização tenha beneficiado um conjunto de interesses em detrimento de outro, existem diversas explicações de globalização, desde uma que oferece uma visão positiva (isto é, neoliberal) a uma mais crítica (isto é, radical) e entre elas uma explicação e análise de meio termo (isto é, transformacionalista). Das três perspectivas, a transformacionalista oferece talvez a explicação mais completa, ao notar que, assim como a globalização forneceu o espaço para certas preocupações neoliberais ganhar força, ela não excluiu a oportunidade para outros grupos e interesses não neoliberais agirem, tanto dentro das instituições estabelecidas, como o Estado, quanto além delas, entre as nações e localmente. Ao mesmo tempo, essas mudanças coincidiram com os desafios ao nosso entendimento de o que esses grupos e seus interesses representam. Conforme observado, a identidade dos professores e alunos não permaneceu estática, ou seja, mudanças incluindo seus objetivos, organização e ações apontam para identidades e interesses mais diversos.

As abordagens diferenciadas oferecidas pelas explicações neopluralista e que podem transformacionalista podem talvez explicar por que a formulação de políticas (educacionais) é menos racional e sistemática do que o tipo ideal e mais cumulativo e confuso da realidade. Por exemplo, Epstein, Cuban e Darting-Hammond (2004, p. 2, 3) observaram que enquanto tem havido uma tendência em direção à centralização do sistema escolar americano, não há um controle claro do setor educacional como um todo, com os governos Estadual e Federal assumindo seu papel junto aos fóruns e ONGs. Além disso, há uma divisão crescente entre a proposta e as demandas dos formuladores de políticas no governo, de um lado, e a pressão para implementá-las pelos envolvidos na prática, tais como diretores e professores de escolas e outros, por outro lado. Adicionalmente, Dougherty (1988) observou que os ministros e burocratas eram

muito influenciados na formulação e implementação de políticas do que aqueles que podem ganhar de outros atores envolvidos no processo (por exemplo, acesso a recursos dos negócios e apoio políticos dos alunos) uma vez que se encontravam em uma posição de relativo mérito e relevância na recomendação das políticas. Para Rizvi e Lingard (2010, p. 14-19), os desenvolvimentos das décadas recentes apontam para um processo no qual um entendimento da política significaria a necessidade de entender as características mais abrangentes além do documento legislativo geralmente associado a ela; que as políticas existem dentro de contextos sociais, econômicos e políticos particulares e são carregados de valores; e que se por um lado eles permanecem predominantemente para preservar a atividade do Estado, por outro lado eles também interagem com as políticas de outros setores (isto é, eles têm consequências em outras áreas), seja intencionalmente ou não.

Essas observações apontam para um conjunto de processos na formulação de políticas (educacionais) – formação, desenvolvimento, resultado, análise, reformulação de políticas – que são muito mais complexos do que geralmente retratados. Nesse sentido, a criação de políticas em geral e para o setor da educação especificamente pareceria, portanto, mais intimamente alinhado com o modelo incremental do que o modelo racional mostrados na Figura 1 deste artigo. Mas o que isso sugere para a pesquisa futura sobre política e políticas na educação? Talvez sejam relevantes nesse sentido as observações que Darling-Hammond (1998) fez na sua busca por criar e desenvolver políticas efetivas: assim como isso não pode ser alcançado a partir de uma abordagem de cima para baixo, também não pode ser conseguido através do redirecionamento em favor de uma alternativa totalmente de baixo para cima. Da mesma forma como o governo e seus burocratas podem estar distantes da realidade cotidiana dentro das escolas, assim também uma reforma iniciada pela base pode estar muito enraizada no contexto local e, portanto, não ser transferível. Em seu lugar, um repensar nos diferentes papéis do governo, atores subnacionais e outros grupos do setor da educação deveria ser desenvolvido de forma mais complementar. Essa ideia foi defendida por Levin (2001) que fornece tanto um conselho aos formuladores de políticas quanto recomendações para pesquisas futuras. Em termos de políticas, ele encoraja um conjunto mais modesto de objetivos, que leve em consideração o contexto social no qual a política está sendo formulada e colocada em ação, enquanto que assegure que fará diferença aos seus destinatários (isto é, os alunos). Para os pesquisadores, ele sugere que mais ênfase seja dada aos sistemas conceituais associados com as políticas e um uso mais amplo da análise comparativa e pesquisa original. Finalmente, então, no centro desse apelo está o que Steiner-Khamsi (2012) observou: para a política educacional poder fazer sentido é necessário estudar o contexto na qual ela é formada e disseminada. Isso, portanto, significa levar em consideração não apenas o conteúdo dessas políticas – tanto intencional quanto não intencional – mas também os diferentes

grupos envolvidos no processo e seus interesses, juntamente com as pressões e oportunidades oferecidos por fenômenos como a globalização.

## Agradecimentos

Gostaria de agradecer Jefferson Mainardes e César Tello pelo convite para contribuir com o dossiê e por viabilizarem a tradução deste artigo, que foi realizada por Silvana Prado. Agradeço também a Colm Mcnaughton por ler a primeira versão deste artigo e pelos comentários valiosos e *feedback*.

## Referências

- APPLE, M. **Educating the “right” way: markets, standards, God and inequality**. New York: RoutledgeFalmer, 2001.
- APPLE, M. **The State and the politics of knowledge**. London: Routledge, 2003.
- BALL, S. **Policy and policy making in education**. London: Routledge, 1990.
- BALL, S. **Education policy and social class: the selected works of Stephen J. Ball**. London: Routledge, 2006.
- BEST, S. **Introduction to politics and society**. London: Sage Publications, 2002.
- BIGGS, S.; HELMS, L. B. **Practice of American public policymaking**. Armonk, NY: M.E. Sharpe, 2006.
- BIRKLAND, T. **An introduction to the policy process: theories, concepts, and models of public policy making**. 3. ed. Armonk, New York: M.E. Sharpe, 2011.
- BOER, L. Feature review: The State in a changing world. **Third World Quarterly**, v. 18, n. 5, p. 935-940, 1997.
- COOK, M. L. **Organizing dissent: unions, the State, and the democratic teachers’ movement in Mexico**. Pennsylvania: Pennsylvania State University Press, 1996.
- COOPER, B. **Labor relations in education: an international perspective**. London: Greenwood Press, 1992.
- CROUCH, C. **Commercialisation or citizenship: educational policy and the future of public services**. London: Fabian Society, 2003.
- DARLING-HAMMOND, L. Policy and change: getting beyond bureaucracy. In: HARGREAVES, A.; LIEBERMAN, A.; FULLAN, M.; HOPKINS, D.W. (Eds.). **International handbook of educational change**. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, 1998. p. 642-667.
- DOUGHERTY, K. The politics of community college expansion: beyond the functionalist and class-reproduction explanations. **American Journal of Education**, v. 96, n. 3, p. 351-393, 1988.
- DRYZEK, J.; DUNLEAVY, P. **Theories of the democratic State**. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2009.

DUNLEAVY, P.; O'LEARY, B. **Theories of the State: the politics of liberal democracy.** Basingstoke: Palgrave Macmillan, 1987.

EPSTEIN, N.; CUBAN, L.; DARLING-HAMMOND, L. **Who's in charge here?: the Tangled web of school governance and policy.** Washington DC: Brookings Institution Press, 2004.

GAVENTA, J.; MCGEE, R. **Citizen action and national policy reform: making change happen.** London: Zed Books, 2010.

LE GRAND, J. **Motivation, agency and public policy.** Oxford: Oxford University Press, 2003.

LEVIN, B. **Reforming education: from origins to outcomes.** London: Routledge, 2001.

LEVINSON, B. A. U.; SUTTON, M. Introduction: policy as/in practice – a Sociocultural Approach to the study of educational policy. In: SUTTON, M.; LEVINSON, B. A.U. **Policy as practice: toward a comparative Sociocultural Analysis of educational policy.** Westport, CT: Greenwood Press, 2001. p. 1-22.

MCGREW, A. Sustainable globalization? The global politics of development and exclusion in the new world order. In: ALLEN, T.; THOMAS, A. **Poverty and development into the twenty-first century.** 2. ed. Oxford: Oxford University Press, 2000. p. 345-364.

MARGINSON, S. Engaging Democratic Education in the Neoliberal Age. **Educational Theory**, v. 56, n. 2, p. 205-219, 2006. DOI: 10.1111/j.1741-5446.2006.00012.x

OLSEN, M.; O'NEILL, A. M.; CODD, J. **Education policy: globalization, citizenship and democracy.** London: SAGE Publications Inc, 2004.

PITMAN, A.; MASEMANN, V.; PEREYRA, M. **World bank and education: critiques and alternatives.** Rotterdam: Sense Publishers, 2012.

RIZVI, F.; LINGARD, B. **Globalizing Education Policy.** London: Routledge, 2010.

STEINER-KHAMSI, G. Measuring and interpreting re-contextualization: a commentary. In: VERGER, A.; ALTINYELKEN, H.; NOVELLI, M. (Eds.). **Global Education Policy and International Development: new agendas, issues and policies.** Huntingdon: Bloomsbury, 2012. p. 269-278.

TAYLOR, S. **Education policy and the politics of change.** London: Routledge, 1997.

TROWLER, P. **Education policy.** Eastbourne: Gildredge Press, 1998.

VERGER, A.; ALTINYELKEN, H.; NOVELLI, M. Global education policy and international development: an introductory framework. In: VERGER, A.; ALTINYELKEN, H.; NOVELLI, M. (Eds.). **Global Education Policy and International Development: new agendas, issues and policies.** Huntingdon: Bloomsbury, 2012. p. 3-31.

WONG, K. The politics of education: from political science to interdisciplinary inquiry. In: SCRIBNER, J.; LAYTON, D. **Study of educational politics: The 1994 Commemorative Yearbook of the Politics of Education Association (1969-1994).** London: Routledge, 1995. p. 21-38.

WORLD, B. **The State in a changing world.** Washington DC: World Bank, 1997.

*Recebido em 10/03/2014*

*Aceito em 05/05/2014*