

Políticas Públicas

Fabiano Antonio dos Santos

Políticas Públicas

Fabiano Antonio dos Santos

Sobre o E-book

Este e-book faz parte dos Cursos de Graduação e Pós-graduação do **Programa UFMS Digital**, coordenado pela Agência de Educação Digital e a Distância da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul.

Coordenação Geral

Daiani Damm Tonetto Riedner

Coordenação Pedagógica

Ana Carolina Pontes Costa

Mauro dos Santos de Arruda

Analígia Miranda da Silva

Heloisa Helena de Almeida Portugal

Equipe Multidisciplinar

Amanda de Mattos Pereira Mano

Analígia Miranda da Silva

Desenho Instrucional

Pedro Salina Rodovalho

Projeto Gráfico e Diagramação

Maira Sônia Camacho

Revisão de Língua Portuguesa

Aline Cristina Maziero

Sandro Fabian Francilio Dornelles

Thyago José da Cruz



Respeitadas as formas de citação formal de autores de acordo com as normas da ABNT NBR 10520 (2023), a não ser que esteja indicado de outra forma, todo material desta apresentação está licenciado sob uma [Licença Creative Commons - Atribuição 4.0 Internacional](#).



AGEAD
Agência de Educação
Digital e a Distância



agead.ufms.br

Disciplina

Políticas Públicas

Carga Horária

30 horas

Autoria

Fabiano Antonio dos Santos

[Curriculum Lattes](#)

Ementa

Modelos de decisão e o papel dos atores políticos: parlamentos, partidos, grupos de interesse, estruturas institucionais e mídia. O ciclo das políticas públicas: formulação, implementação, acompanhamento e avaliação. A participação da sociedade no ciclo das políticas públicas. Globalização e políticas públicas. Tendências e questões atuais neste campo de estudo.

Objetivo Geral

■ Compreender os principais modelos de decisão política e o papel desempenhado pelos diferentes atores, estruturas institucionais e contextos sociais no ciclo das políticas públicas, com foco nas dinâmicas globais e nas tendências contemporâneas do campo.

Objetivos Específicos

- Compreender os sentidos e significados do que é política e suas implicações sobre os modelos de decisões políticas.
- Estudar o impacto da globalização nas políticas públicas, considerando as tendências e questões atuais, e avaliar as formas de participação da sociedade no ciclo dessas políticas.

SUMÁRIO

Módulo 1

Estado, política e suas concepções

6

Unidade 1 - Concepção de Estado Moderno e sociedade civil

8

Unidade 2 - Definição do que é política e suas implicações sobre os modelos de decisões políticas

14

Módulo 2

26

Políticas públicas em um contexto neoliberal

28

Unidade 1 - Neoliberalismo e influências sobre a educação

31

Unidade 2 - Reforma do Estado brasileiro e impactos sobre as políticas sociais

Módulo 1

Estado, política e suas concepções

Apresentação

Olá, estudante!

Este módulo visa apresentar e discutir as principais concepções de Estado e sociedade civil, bem como o significado e as implicações do conceito de política para pessoas e/ou setores sociais. Esses conhecimentos são fundamentais para compreendermos o funcionamento das políticas educacionais e o papel dos(as) gestores(as) escolares na implementação e também na resistência a tais políticas.

Acreditamos que a formação de gestores(as) escolares passa pela compreensão crítica dos processos históricos, sociais e ideológicos que moldam a realidade educacional. Por isso, abordaremos temas estruturantes da teoria política moderna, com base nos clássicos do pensamento ocidental, bem como na crítica contemporânea sobre o papel do Estado na criação e regulação dos direitos.

Na **Unidade 1**, desafiamos a ideia de que o Estado é uma entidade neutra que sempre existiu, investigando sua construção histórica em um palco de disputas sociais. Vamos entender as teorias clássicas de Hobbes, Locke, Rousseau e Hegel e compreender a análise crítica de Marx e Gramsci, analisando como o Estado muitas vezes atua como instrumento de dominação de classe.

Já na **Unidade 2**, guiados pelo pensamento de Marilena Chauí, implodiremos a visão reducionista da política para entendê-la como a arte da organização da vida comum. Analisaremos criticamente como os modelos de democracia formal e liberal, embora garantam o rito eleitoral e a igualdade jurídica, frequentemente mascaram desigualdades profundas e transformam a cidadania em privilégio de mercado. Contrapondo a isso, defenderemos a democracia participativa como o horizonte necessário, no qual deixamos de ser meros eleitores passivos para nos tornarmos sujeitos ativos participantes das políticas públicas.

Bons estudos!

Unidade 1

Concepção de Estado Moderno e sociedade civil



Fonte: [Freepik](#)

Descrição da imagem: Sobre um mapa antigo, peças de xadrez de madeira. Uma peça em foco no primeiro plano e outra atrás, desfocada.

Você já parou para pensar de onde veio essa ideia de “Estado” como conhecemos hoje? Essa história começa lá atrás, entre os séculos XV e XVIII, quando o mundo estava mudando bastante. A gente costuma chamar esse período de surgimento do Estado moderno. Ele não apareceu de repente, mas foi sendo construído junto com transformações profundas que estavam acontecendo na economia, na política e na sociedade.

Antes disso, durante a Idade Média, o poder era bem fragmentado. Existia o sistema feudal, no qual os senhores feudais tinham mais poder que os reis em muitos casos, e a Igreja também mandava muito. Mas, com o tempo, esse modelo começou a entrar em crise. O comércio cresceu, as cidades se desenvolveram e surgiu a necessidade de uma autoridade mais centralizada, capaz de organizar a sociedade de forma mais ampla. É aí que entra o Estado moderno.

Esse novo tipo de Estado passou a ter características que hoje nos parecem comuns: ele concentrou o poder, criou leis válidas para todos, montou exércitos permanentes, passou a cobrar impostos e organizou uma burocracia (ou seja, um conjunto de funcionários que trabalham para o governo). Ele também passou a ter o que chamamos de “monopólio da violência legítima” — só o Estado pode usar a força de forma legal, como acontece com a polícia, por exemplo.

Além dessas funções, o Estado moderno passou a se organizar a partir de **características jurídicas fundamentais** para sua existência. Entenda-as a seguir.



Território

Corresponde ao espaço geográfico delimitado onde o Estado exerce sua autoridade, incluindo o solo, o subsolo, as águas e o espaço aéreo.



Povo

É o conjunto de pessoas que vivem no território e com as quais o Estado estabelece um vínculo jurídico de cidadania, direitos e deveres.



Governo soberano

É a autoridade máxima capaz de criar leis, aplicar a justiça e representar o Estado, tanto dentro quanto fora de suas fronteiras, sem estar submetido a outro poder. A soberania é o que garante ao Estado autonomia para se autogovernar e estabelecer relações com outros países.

Mas será que todo mundo concordava com isso? Os pensadores da época tinham visões bem diferentes sobre por que e para quê o Estado deveria existir. Como veremos mais à frente, Thomas Hobbes, por exemplo, achava que, sem um Estado forte, a sociedade cairia no caos, em uma guerra de todos contra todos. Então, para ele, era preciso um poder central que garantisse a paz. Já John Locke tinha outra visão: ele defendia que o Estado existia para proteger direitos como a vida, a liberdade e a propriedade. Se o governo não fizer isso, o povo tem direito de mudá-lo. Rousseau traz ainda outra ideia: ele acreditava que o Estado deveria refletir a “vontade geral”, ou seja, o interesse coletivo da população.

Além dessas ideias, várias mudanças também contribuíram para esse novo modelo de Estado: o surgimento do capitalismo, a reforma religiosa, as revoluções burguesas e o pensamento iluminista. Tudo isso ajudou a mudar a forma como as pessoas entendiam o poder — ele deixou de ser visto como algo dado por Deus e passou a ser visto como resultado de acordos entre os seres humanos.

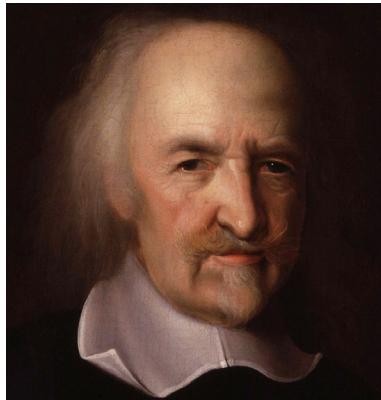
De tudo que vimos aqui, o que é preciso destacar?

■ Que o Estado moderno é uma invenção histórica, feita para atender às necessidades de uma sociedade que estava mudando. Ele surgiu para organizar a vida coletiva, mediar conflitos e garantir uma certa ordem.

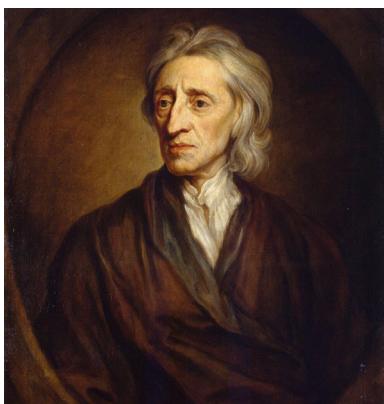
■ Mas, ao mesmo tempo, esse Estado também reflete interesses, disputas e desigualdades. Compreender como ele surgiu nos ajuda a entender melhor o presente — inclusive as lutas por justiça, democracia e direitos sociais.

Agora que a gente já entendeu um pouco como o Estado moderno surgiu, vamos discutir sobre quem ajudou a pensar esse Estado. Diversos pensadores – que a gente chama de **clássicos da teoria política** – tentaram explicar por que o Estado existe, como ele funciona e qual deve ser seu papel na sociedade. Vamos conhecer esses pensadores e suas teorias clássicas.

Imagine um mundo sem governo, sem leis, sem nenhuma autoridade. **Thomas Hobbes** dizia que, nesse tipo de situação, as pessoas viveriam em uma espécie de guerra constante — cada um por si, todos desconfiando de todos. Para sair desse caos, segundo ele, os indivíduos fizeram um acordo e criaram um poder superior, o Estado, que deveria garantir a paz. Esse Estado, para funcionar, precisa ser forte, quase como um “monstro” que mantém tudo sob controle. Ele chamou esse monstro de Leviatã.



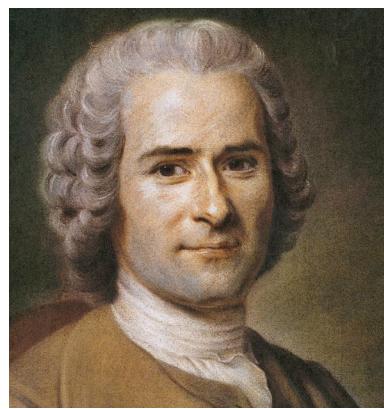
Thomas Hobbes (1588-1679), filósofo inglês conhecido pela teoria do contrato social. [Saiba mais.](#)



John Locke (1632-1704), filósofo inglês conhecido como o “pai do liberalismo”. [Saiba mais.](#)

John Locke pensava de forma diferente. Para ele, as pessoas, mesmo sem Estado, teriam direitos naturais — como o direito à vida, à liberdade e à propriedade. Mas, para garantir esses direitos com mais segurança, também seria necessário criar um governo. Só que, ao contrário do Hobbes, Locke acreditava que o poder do Estado devia ser limitado. Se o governo abusasse e deixasse de proteger os direitos das pessoas, elas teriam o direito de mudar esse governo. Olha aí um dos fundamentos do que hoje chamamos de democracia liberal.

Jean-Jacques Rousseau vem com uma ideia ainda mais ousada. Ele dizia que a sociedade havia se corrompido com o tempo, principalmente por causa da desigualdade causada pela propriedade privada. Para ele, o Estado deveria ser baseado na “vontade geral” — ou seja, nos interesses coletivos da população, e não nos desejos de pequenos grupos privilegiados. Nessa visão, o povo não só escolhe os governantes, mas também participa ativamente da construção das leis. Legal, né?

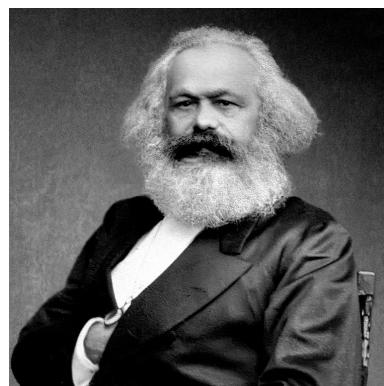


Jean-Jacques Rousseau (1712-1778), filósofo genebrino conhecido pela proposição da “vontade geral”. [Saiba mais.](#)



Georg Wilhelm Friedrich Hegel (1770-1831), filósofo germânico conhecido pelas contribuições ao Idealismo Alemão. [Saiba mais.](#)

Hegel vê o Estado como a realização mais alta da liberdade humana. Ele diz que o Estado representa a razão se realizando na história — bem filosófico, né? Para ele, a sociedade civil (que a gente vai discutir melhor na próxima parte) é o espaço dos interesses particulares, enquanto o Estado deve buscar o bem comum.



Karl Marx (1818-1883), filósofo germânico conhecido pela teoria crítica e revolucionária do capitalismo. [Saiba mais.](#)

Karl Marx rompe com a ideia de que o Estado é neutro ou universal. Para ele, o Estado está ligado à manutenção dos interesses da classe dominante — no caso, a burguesia. Então, embora o Estado pareça representar todos, na verdade ele serve para manter o controle dos que têm mais poder econômico. Marx vê o Estado como um instrumento de dominação de classe.

Percebe como cada autor trouxe uma lente diferente para entender o Estado? Uns defendem a ordem e a segurança, outros os direitos e liberdades, outros ainda veem o Estado como instrumento de transformação — ou de dominação. Essas ideias são super importantes para a gente pensar criticamente o mundo em que vivemos e refletir sobre que tipo de Estado e de sociedade a gente quer construir.

Para saber mais!

Assista a um vídeo explicativo sobre os três principais autores discutidos aqui. A partir do minuto 14, é possível acompanhar curiosidades e uma explicação detalhada a respeito dos principais aspectos defendidos por Hobbes, Locke e Rousseau.

[Assista aqui!](#)

Depois de ver como o Estado moderno se formou e como os grandes pensadores ajudaram a explicá-lo, chegou a hora de pensar em outro conceito super importante: **a sociedade civil**. Você já ouviu falar nisso? Talvez sim, talvez não. Mas calma, a gente vai explicar de forma bem simples.

De modo geral, a sociedade civil é o conjunto das relações e instituições que não fazem parte diretamente do Estado (sociedade política). Isso inclui as famílias, as igrejas, as ONGs, os sindicatos, os movimentos sociais, os meios de comunicação e até as empresas. Ou seja, é o espaço onde as pessoas vivem suas vidas, trabalham, se organizam, lutam por direitos ou até reproduzem desigualdades.

Mas como é que essa sociedade civil se relaciona com o Estado? É aí que a coisa fica interessante...

Hegel e a sociedade civil

Alguns autores, como **Hegel**, achavam que a sociedade civil era um estágio necessário para chegar ao Estado. Para ele, as pessoas, primeiro, cuidam da sua vida privada (trabalho, família, interesses pessoais), mas, em algum momento, precisam se reunir para tomar decisões coletivas. Esse momento mais “elevado” seria o Estado, que representa o interesse geral.

Marx e a sociedade civil

Para **Marx**, essa relação é bem diferente. Ele via a sociedade civil como o espaço onde acontecem as relações econômicas e sociais que sustentam o sistema capitalista. Ou seja, é na sociedade civil que uma classe domina a outra. Por isso, o Estado – ao invés de ser neutro – acabava protegendo os interesses de quem controla a economia. Então, na visão dele, a separação entre Estado e sociedade civil serve para esconder as relações de dominação.

Gramsci e a sociedade civil

Em um período mais recente da história, o pensador **Antonio Gramsci** vai dizer que o Estado tem duas “pernas”: a da coerção (como a polícia, o exército e as leis) e a do consenso, que é construída principalmente na sociedade civil. É nela que se forma a cultura, as ideias e os valores que fazem a maioria das pessoas aceitar uma determinada forma de organização social. Assim, para Gramsci, se a gente quiser mudar a sociedade, não adianta só lutar contra o governo – é preciso disputar os sentidos, as ideias e os valores que circulam na sociedade civil.

Para saber mais!

Gramsci frequentemente abordou a sociedade civil e os desafios associados a ela. Acesse as obras do autor disponíveis no [Arquivo Marxista](#).

Então, qual é a conclusão disso tudo? A sociedade civil e o Estado estão profundamente ligados. Eles parecem separados, mas estão o tempo todo influenciando um ao outro. O Estado molda a sociedade civil com leis e políticas públicas, mas a sociedade civil também pressiona e transforma o Estado com reivindicações, protestos, organizações e cultura.

Pensar essa relação como uma unidade cheia de contradições nos ajuda a entender por que, muitas vezes, o Estado promove avanços sociais (como direitos trabalhistas e educação pública), mas também mantém estruturas que favorecem os mais ricos. É aí que entra o papel da cidadania, da participação política e da luta por justiça social. E é aí, também, que entra o nosso papel, enquanto sujeitos que fazem parte da sociedade civil e que podem – e devem – interferir nos rumos do Estado.

Unidade 2

Definição do que é política e suas implicações sobre os modelos de decisões políticas



Fonte: [Freepik](#)

Descrição da imagem: Palestrante em um pódio à esquerda gesticula enquanto discursa a um público.

Quando você ouve a palavra “política”, o que vem à sua cabeça? Corrupção? Eleições? Promessas não cumpridas? Se for isso, fique tranquilo(a): essa é a visão que muita gente tem. Mas, segundo a filósofa brasileira [Marilena Chauí](#), política é muito mais do que isso — e é por isso que precisamos entender bem o que ela realmente significa.

Para começar, a política, na origem grega da palavra (*politiké*), é a arte de organizar a vida em comum. Ou seja, ela diz respeito a tudo aquilo que envolve decisões coletivas, interesses públicos, conflitos sociais e as formas como a sociedade se organiza para resolver esses conflitos. Fazer política, portanto, não é só coisa de quem está num cargo público. É uma atividade que envolve todas as pessoas, porque todos nós vivemos em sociedade e somos afetados pelas decisões políticas — ou pela falta delas.

A forma como a gente entende a política tem impacto direto em como ela é praticada. Quando falamos em “política”, o que vem à sua mente?

“Política é só corrupção!”

Cuidado! Se achamos que política é coisa suja, tendemos a deixá-la nas mãos de poucos.

“Política é simplesmente administração pública.”

Atenção! Se achamos que política se resume a processos técnicos de administração, aceitamos tudo como se fosse neutro.

“Política é um espaço de protagonismo!”

Genial! Se enxergamos a política como espaço de disputa por direitos, então nos colocamos como protagonistas — e não como espectadores — da vida pública.

Chauí (2018) chama a atenção para algo muito importante: existem diferentes visões sobre o que é política, e cada uma dessas visões leva a modelos diferentes de decisões políticas. Observe três exemplos de visões políticas.



Visão autoritária

Em uma visão autoritária, a política é entendida como um meio para manter a ordem e a obediência. Nesse caso, quem governa não consulta o povo; toma as decisões de cima para baixo, impondo regras.



Visão liberal clássica

Numa visão liberal clássica, a política é tratada como um conjunto de técnicas administrativas. Aqui, quem governa toma decisões baseadas em “eficiência”, “gestão”, “dados técnicos” — e nem sempre leva em conta a participação popular.



Visão da criação de direitos

Há uma terceira forma de ver a política — e essa é a que Chauí defende: a política como criação de direitos. Nesse modelo, política não é só administração ou controle. É, acima de tudo, ação coletiva e democrática, feita por sujeitos que lutam para conquistar reconhecimento, igualdade, liberdade e justiça. Essa ideia tem tudo a ver com os movimentos sociais, com a luta das mulheres, dos trabalhadores, dos povos indígenas, da população negra, LGBTQIA+ e tantos outros grupos que, ao longo da história, têm feito da política um instrumento de transformação.

E como isso se relaciona com os modelos de decisão política? Simples: se a gente entende a política como criação de direitos, então as decisões não podem ser tomadas apenas por especialistas ou governantes isolados. Elas precisam ser construídas com a participação ativa da sociedade. Isso muda tudo! Significa que a verdadeira democracia não se limita ao voto a cada quatro anos, mas envolve o direito de participar, de reivindicar, de propor, de debater — ou seja, de ser **sujeito político** no cotidiano.

Chauí (2018) também nos abre os olhos para a formação de consensos (que nos fazem acreditar ser verdadeira, ainda que não seja) sobre nossa participação na política. Quem nunca ouviu o ditado “**política, futebol e religião não se discute**”? E quem já refletiu os impactos desse ditado sobre nossas vidas enquanto cidadãos? Quando delegamos a função de “fazer política” para os políticos “especialistas”, estamos assinando um contrato que permite outros tomarem decisões que poderiam, e deveriam, ter nossa participação direta. Marilena Chauí nos alerta, assim, de que precisamos nos atentar para a formação política e nos afastar da ideia de que política é para político.

Chauí (2018) também indica que é prejudicial para a vida cidadã a defesa da ideia de que, ao nos referirmos a organizações coletivas que atuam na defesa dos direitos das minorias, essa ação seria considerada meramente política, ou ainda de que uma decisão de uma instituição pública, como o Supremo Tribunal Federal, seria reduzida ao campo político apenas por envolver figuras públicas ou decisões que as afetam.

Ela vai dizer que é impossível nos separarmos da vida política e que, como seres políticos, toda decisão, ainda que pareça neutra, é uma decisão política. Com isso, a autora nos ajuda a compreender que somos seres políticos e que precisamos participar ativamente dos rumos sociais.

Depois de entender o que é política — e como essa definição influencia a maneira como as decisões são tomadas —, precisamos conversar sobre um tema que sempre aparece nas discussões públicas: a democracia. Todo mundo fala dela, mas será que todo mundo entende a democracia da mesma forma?

A filósofa Marilena Chauí nos ajuda a perceber que existem três modelos principais de democracia. E o mais importante: esses modelos não são só ideias abstratas — eles moldam o tipo de sociedade em que vivemos e a forma como o Estado funciona. São eles:



Fonte: [Raquel Aviani / Secom UnB](#)

Marilena de Souza Chauí, filósofa brasileira, professora emérita de História da Filosofia Moderna na Universidade de São Paulo.



Democracia formal

Quando pensamos em democracia, muitos de nós a associamos imediatamente à realização das eleições, ao direito ao voto, à existência de partidos políticos e à separação entre os poderes Legislativo, Executivo e Judiciário. Essa visão está ligada ao que se chama de democracia formal, um modelo centrado na existência de **regras, procedimentos e instituições**, sem, necessariamente, se preocupar com os resultados ou com a justiça social envolvida no processo político.

Mas o que isso significa, exatamente? A democracia formal se preocupa, principalmente, com o funcionamento das engrenagens do sistema político, quais sejam:



Para esse modelo, a democracia está garantida quando as “regras do jogo” são respeitadas e aplicadas igualmente para todos.

Segundo Marilena Chauí, esse tipo de democracia se limita a assegurar a legalidade do processo político, mas ignora a substância dos direitos democráticos. Ou seja, ela considera que basta permitir a participação política — mesmo que essa participação aconteça de maneira desigual e condicionada pelas estruturas sociais.

Vamos a um **exemplo**: imagine que todos os cidadãos têm o direito de votar. Formalmente, isso é ótimo. Mas será que todos exercem esse direito de maneira igual? E mais: será que têm acesso a informações de qualidade, tempo livre para participar, condições dignas de vida que lhes permitam fazer escolhas políticas conscientes? A democracia formal não se importa com essas desigualdades reais — ela se contenta com o fato de que, na lei, todos podem votar.

Para Chauí, esse modelo é perigoso porque pode servir de fachada para regimes profundamente excludentes. Afinal, basta manter as eleições funcionando e os poderes separados para que se diga: “estamos numa democracia”. No entanto, essa “democracia das formas” pode conviver perfeitamente com pobreza extrema, racismo estrutural, violência policial seletiva, desigualdade de gênero e exclusão política de vários grupos sociais. A autora afirma que:

“Na democracia formal, os direitos políticos se separam dos direitos sociais. A igualdade política torna-se uma ficção jurídica porque o cidadão é, na realidade, um sujeito socialmente desigual.” (Chauí, 2018, p. 12).

Isso quer dizer que a legalidade por si só não garante cidadania real, porque ela não enfrenta as estruturas que produzem desigualdade. A democracia formal é, portanto, um modelo que privilegia a aparência sobre a essência. Ela permite que uma elite econômica mantenha seu poder, desde que respeite os procedimentos institucionais mínimos. Vamos a alguns exemplos práticos.



Uma eleição pode ser legal, com todas as etapas respeitadas, mas se for marcada por fake news, compra de votos, manipulação midiática e exclusão de grupos marginalizados, ela ainda pode estar longe de representar a vontade democrática da maioria.



O direito à liberdade de expressão existe formalmente, mas quando grupos minoritários não têm acesso à mídia, ou são silenciados, sua voz não tem o mesmo alcance que a de setores mais privilegiados. Ainda assim, a democracia formal não questiona essa desigualdade.

Então, qual o desafio? Para Chauí (2018), o desafio é romper com a ideia de que democracia é apenas procedimento. Ela propõe um modelo mais profundo: uma democracia que cria direitos, que olha para as condições reais de vida das pessoas, que garante participação efetiva e que atua para superar desigualdades históricas. Em vez de se limitar às formas, ela defende uma democracia com conteúdo, comprometida com justiça social e transformação.

Democracia liberal

Quando falamos em democracia, é comum pensarmos em eleições, liberdade de expressão e direito de votar. Essa imagem está diretamente associada ao modelo de democracia liberal, um tipo de governo que surgiu com as revoluções burguesas, entre os séculos XVII e XIX, especialmente na Europa e nos Estados Unidos. Mas será que esse modelo de democracia garante, de fato, a igualdade e a justiça para todos? A filósofa Marilena Chauí nos ajuda a refletir criticamente sobre essa questão em seu texto *Democracia: criação de direitos* (Chauí, 2018).

A democracia liberal nasceu junto com o sistema capitalista e está alicerçada em três conjuntos de direitos.

Direitos civis

Liberdade de expressão, religião, associação e propriedade.

Direitos políticos

Votar e ser votado.

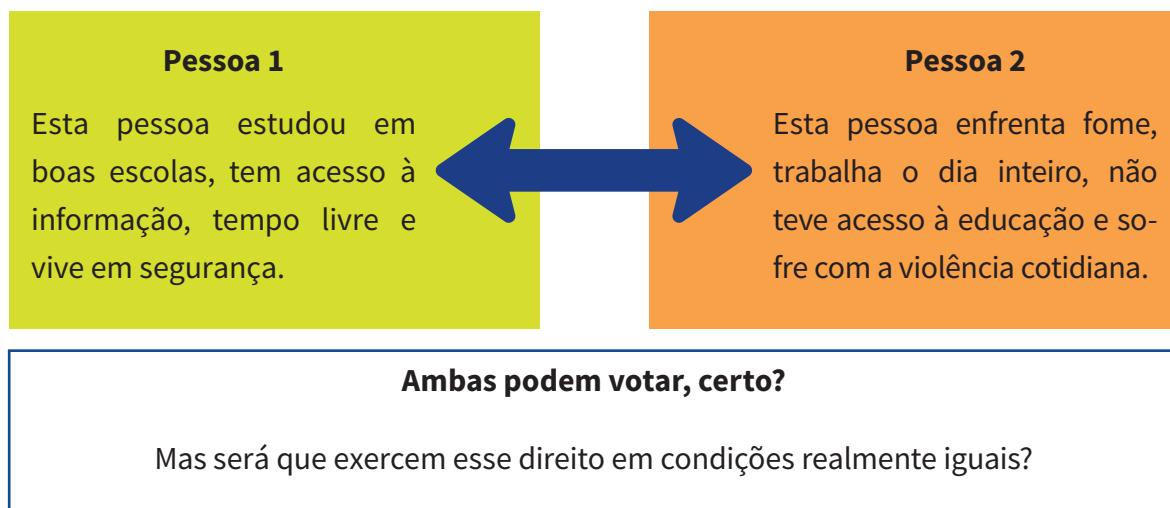
Direitos jurídicos

Igualdade perante a lei e devido processo legal.

Esses direitos são, sem dúvida, importantes conquistas. Mas, segundo Chauí, há um problema central: a democracia liberal garante a igualdade na lei, mas não na vida real.

Em outras palavras, essa forma de democracia ignora que a sociedade é marcada por profundas desigualdades sociais, econômicas e culturais. E o mais grave: essas desigualdades não são tratadas como problemas a serem resolvidos, mas como “naturais” ou resultado do esforço individual. Com isso, o discurso da igualdade formal acaba servindo para mascarar desigualdades reais.

Imagine, por exemplo, duas pessoas que têm o mesmo direito de votar.



Chauí afirma que a democracia liberal transforma o direito em privilégio. Isso significa que, embora os direitos estejam escritos nas leis, só parte da população consegue exercê-los plenamente. Para os demais, os direitos existem apenas no papel. Esse é um dos motivos pelos quais a filósofa critica a ideia de que eleições e liberdades formais bastam para que uma sociedade seja democrática.

Outro ponto importante é que a democracia liberal submete a política ao mercado. Nessa lógica, o papel do Estado deve ser mínimo, e a economia deve se autorregular. O problema é que, ao fazer isso, as decisões políticas passam a atender prioritariamente aos interesses do capital, das grandes empresas e do setor financeiro, e não às demandas da maioria da população.

Além disso, a democracia liberal tem uma história de exclusão. Mulheres, pessoas negras, povos indígenas, trabalhadores rurais, pessoas LGBTQIA+ e outros grupos historicamente marginalizados não foram incluídos de maneira plena e equitativa nesse modelo. Mesmo com leis garantindo seus direitos, as barreiras econômicas, sociais e simbólicas ainda impedem o exercício pleno da cidadania.

Para **Chauí**, a verdadeira democracia não é apenas o conjunto de direitos já conquistados, mas a capacidade contínua de criar novos direitos, especialmente para quem foi his-

toricamente silenciado. Por isso, ela defende a democracia participativa, na qual a sociedade civil tem voz ativa nas decisões e o Estado atua para transformar a realidade — e não apenas administrá-la.

Em resumo, a crítica de **Marilena Chauí** à democracia liberal não é uma negação dos seus princípios, mas uma provocação: é preciso ir além da aparência de igualdade. Para que a democracia seja realmente para todos, ela precisa se basear não apenas em procedimentos formais, mas na luta por justiça, redistribuição de poder e direitos substantivos para toda a população.

Democracia participativa

Quando você pensa em democracia, vem à mente só o ato de votar? Se sim, saiba que isso é só uma parte (pequena, inclusive) do que a democracia pode e deve ser. Segundo Marilena Chauí (2018), a forma mais profunda e transformadora de democracia é aquela em que as pessoas não apenas elegem representantes, mas participam ativamente das decisões que afetam suas vidas. Isso é o que chamamos de democracia participativa.

Diferente da democracia formal (centrada em eleições) ou da liberal (focada em proteger direitos individuais e a ordem econômica), a democracia participativa entende que o povo deve ser sujeito político ativo, e não só eleitor passivo.

Isso significa que democracia é mais que votar. Ela envolve:



Chauí (2018) defende que a verdadeira democracia é a que **cria direitos**. E esses direitos não surgem do alto, por concessão de governantes, mas da ação coletiva, da luta, da organização popular e da mobilização dos movimentos sociais. Para ela, quanto mais a sociedade se envolve nas decisões, mais democrática ela se torna. Podemos citar ao menos dois exemplos de mecanismos de participação popular:

Conselhos

Os conselhos de saúde, educação, assistência social e meio ambiente, nos quais cidadãos e representantes do poder público tomam decisões juntos sobre o uso de recursos e a implementação de políticas, são exemplos concretos de democracia participativa. Nesses espaços, os direitos são discutidos, cobrados e muitas vezes ampliados.

Orçamento participativo

O orçamento participativo, adotado em várias cidades brasileiras (como Porto Alegre nos anos 1990) permitiu que a população decidisse diretamente onde o dinheiro público seria investido — escolas, hospitais, transporte, saneamento etc.

Para saber mais!

A ideia de democracia participativa ganhou força nos anos 1980 no Brasil, especialmente no processo de redemocratização e na luta por uma nova Constituição. A Constituição Federal de 1988 reconheceu essa forma de participação direta em diversos artigos, como nos conselhos de políticas públicas e nos instrumentos de iniciativa popular. Para aprofundar essa discussão, [assista este vídeo!](#)

Para Chauí (2018), a democracia participativa é a única capaz de enfrentar as desigualdades históricas que o modelo liberal naturaliza ou ignora. Ela permite que vozes silenciadas sejam ouvidas, que novas pautas sociais ganhem espaço, e que os direitos se ampliem continuamente. É um modelo de democracia que não se acomoda com as regras já estabelecidas, mas as questiona e transforma.

Ela afirma que: “A democracia é o movimento permanente de invenção de direitos, de ampliação da cidadania e de luta contra toda forma de exclusão.” (Chauí, 2018, p. 19) Esse tipo de democracia assume o conflito como parte legítima da vida social, ao contrário das outras formas, que preferem esconder ou neutralizar os conflitos em nome da ordem. A democracia participativa quer transformar o mundo real, não apenas organizá-lo.

E por que isso importa? Porque, numa sociedade marcada por profundas desigualdades, é preciso garantir mais do que igualdade formal — é preciso garantir condições reais de participação, acesso à informação, espaços de escuta, representatividade e valorização das diferentes culturas e modos de vida.

Considerações finais

Chegamos ao fim do nosso percurso de estudos deste primeiro módulo — mas, como você já deve ter percebido, em política, o fim nunca é o fim de tudo. É, no máximo, uma pausa para reorganizar as ideias e lançar novos começos. Ao longo desta jornada, buscamos compreender como o Estado moderno surgiu, quais pensadores ajudaram a construí-lo conceitualmente, como ele se relaciona com a sociedade civil e, principalmente, quais são os modelos de democracia que orientam — ou limitam — nossas práticas políticas.

Percebemos que o **Estado moderno** não surgiu do acaso, mas de profundas transformações históricas, econômicas e culturais. Ele concentrou poder, organizou fronteiras, criou leis universais, mas também passou a refletir as contradições das sociedades de classes. Da mesma forma, vimos que a sociedade civil é muito mais que um conjunto de instituições privadas: ela é o campo do conflito, da formação de consensos e da disputa por hegemonia, como nos mostra Gramsci.

Exploramos os clássicos da teoria política — Hobbes, Locke, Rousseau, Hegel, Marx — para perceber que a política sempre esteve ligada à luta por liberdade, segurança, igualdade ou dominação. E fomos além: compreendemos com Marilena Chauí que a democracia não é apenas um regime político, mas uma forma viva e contínua de luta por direitos e dignidade.

Aprendemos que a democracia liberal, apesar de garantir liberdades formais, convive com exclusões profundas e tende a preservar os privilégios das elites. A democracia formal, por sua vez, funciona como uma engrenagem jurídica e institucional que pode operar mesmo quando a cidadania é apenas aparente. Por isso, Chauí nos desafia a pensar uma **democracia participativa**, onde o povo deixa de ser objeto das decisões para se tornar sujeito ativo da política, criador de novos direitos, transformador da sociedade.

E por que tudo isso importa? Porque vivemos em tempos em que o discurso democrático é usado tanto para ampliar quanto para limitar os direitos. Em que temos acesso ao voto, mas muitos continuam sem saúde, educação e moradia. Em que há liberdade de expressão, mas a desinformação e a violência simbólica silenciam vozes importantes. Em que o Estado diz representar todos, mas, muitas vezes, atua contra os mais vulneráveis.

Entender o que é o Estado, como funciona a sociedade civil e quais são os diferentes modelos de democracia, nos permite questionar o mundo como está e imaginar novos caminhos possíveis. A política não é só uma arena de disputas eleitorais. Ela é o campo das

possibilidades. E como aprendemos com os pensadores que estudamos, o papel de cada um de nós é não apenas aceitar as regras, mas lutar para recriá-las quando elas deixam de servir ao bem comum.

A política começa quando deixamos de perguntar “quem manda?” e passamos a perguntar “como queremos viver juntos?”.

Referências

CHAUÍ, Marilena. Democracia: criação de direitos. **Síntese: Revista de Filosofia**, Belo Horizonte, v. 45, n. 145, p. 9–32, 2018. Disponível em: <https://link.ufms.br/2eH3y> Acesso em: 23 abr. 2025.

MONTANO, Carlos; DURIGUETTO, Maria Lucia. O Estado moderno e a sociedade civil nos clássicos da teoria política. In: MONTANO, Carlos; DURIGUETTO, Maria Lucia (org.). **Estado, classe e movimento social**. São Paulo: Cortez, 2010. ISBN 9788524921216. Disponível na Biblioteca Digital da UFMS.

Módulo 2

Políticas públicas em um contexto neoliberal

Apresentação

Olá, estudante!

Antes de começarmos o estudo das próximas unidades, queremos propor uma pergunta que vale ouro: o que mudou no papel do Estado e na educação pública nas últimas décadas — e por quê?

Muitas vezes, ao olharmos para os desafios da educação e das políticas sociais no Brasil, ouvimos explicações como “falta de gestão”, “ineficiência do serviço público” ou “culpa do funcionalismo”. Mas será que é só isso? Ou será que estamos diante de mudanças estruturais mais profundas, ligadas a um modelo de organização do Estado e da economia que vem ganhando força desde os anos 1980? É aí que entra o neoliberalismo.

Na **Unidade 1**, vamos entender o que é esse projeto político e econômico chamado neoliberalismo, como ele se expandiu globalmente (como explica Perry Anderson) e de que forma ele influenciou diretamente a educação brasileira, como mostra Pedro Faleiro Beça Silva. Vamos perceber que, sob essa lógica, a educação passa a ser tratada como um serviço, e não mais como um direito; professores e escolas são avaliados por desempenho, e o Estado se desresponsabiliza progressivamente pela qualidade da educação pública.

Já na **Unidade 2**, aprofundamos essa discussão olhando para as reformas do Estado brasileiro, especialmente a chamada “reforma gerencial”, que teve grande impulso nos anos 1990. Veremos como essas mudanças redesenham o papel do Estado, transformando políticas sociais em contratos, focalizando atendimentos e ampliando a presença de empresas privadas e “organizações sociais” na gestão de serviços públicos. O impacto disso? A fragmentação do atendimento, a precarização do trabalho público e o afastamento do ideal de universalidade dos direitos sociais.

Essas duas unidades estão fortemente conectadas. Ambas nos ajudam a compreender como o neoliberalismo não é apenas um discurso econômico, mas uma rationalidade política que altera a forma como o Estado age, como os direitos são concebidos e como os cidadãos são tratados — especialmente os mais vulnerabilizados.

Nosso convite é claro: vamos olhar com mais atenção para essas transformações. Elas não são neutras nem inevitáveis. Compreendê-las é o primeiro passo para pensar alternativas que coloquem a justiça social, a democracia real e os direitos coletivos no centro das políticas públicas.

Bons estudos!

Unidade 1

Neoliberalismo e influências sobre a educação



Fonte: [Freepik](#)

Descrição da imagem: Uma mão deposita dinheiro em um pote sobre livros, ao lado de um cofrinho e lápis, tendo ao fundo um quadro com fórmulas.

Você já ouviu aquela ideia de que “a escola precisa funcionar como uma empresa”? Que professores devem ser “eficientes” como gestores e alunos precisam estar “preparados para o mercado”? Essas frases, que parecem inofensivas à primeira vista, revelam algo bem mais profundo: a presença do pensamento neoliberal na educação. Mas o que é neoliberalismo e por que ele influencia tanto a forma como organizamos as políticas educacionais?

Para o historiador [Perry Anderson](#) (2001), o neoliberalismo é muito mais do que uma ideologia econômica — ele é um projeto político de reconstrução do capitalismo após as crises econômicas dos anos 1970. Sua essência é clara: reduzir o papel do Estado, abrir os serviços públicos ao mercado, enfraquecer os direitos sociais e reforçar a ideia de que cada indivíduo é responsável por seu próprio sucesso ou fracasso.

Esse projeto não surgiu do nada. Ele foi sistematicamente construído, com apoio de economistas como [Friedrich Hayek](#) e [Milton Friedman](#), e colocado em prática por lideranças políticas como [Margaret Thatcher](#), no Reino Unido, e [Ronald Reagan](#), nos Estados Unidos. Na América Latina, especialmente nos anos 1990, o neoliberalismo chegou por meio das chamadas “reformas estruturais” indicadas por organismos como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial.

E o Brasil não ficou de fora. Por aqui, esse processo se intensificou com o governo de [Fernando Henrique Cardoso](#) (1995–2002), quando o Estado passou a adotar a lógica da “eficiência gerencial”, da “focalização dos gastos” e da parceria com o setor privado para atender às demandas sociais.

É nesse contexto que entra a análise de Silva (2024), ao estudar como o neoliberalismo penetrou no campo da educação brasileira. Ele mostra que, ao adotar a lógica de mercado, a educação deixou de ser tratada como um direito universal e passou a ser vista como serviço que pode — e deve — ser avaliado, contratado, comparado e, em muitos casos, privatizado. O que isso significa na prática?



Gestão por resultados

A lógica da produtividade empresarial passou a influenciar a forma como escolas e redes públicas são avaliadas. Com a introdução de avaliações em larga escala (como o SAEB, Prova Brasil e IDEB), a preocupação com a aprendizagem deu lugar à corrida por números e metas. Escolas passaram a ser ranqueadas, e professores e gestores foram pressionados por resultados quantitativos.



Privatização indireta

Mesmo sem vender escolas públicas, o Estado passou a contratar serviços educacionais de empresas privadas, como plataformas digitais, sistemas apostilados, consultorias pedagógicas e formação continuada terceirizada. Isso cria uma espécie de “privatização por dentro”, em que o setor privado ganha espaço nas decisões pedagógicas e curriculares das redes públicas.



Focalização e exclusão

No lugar da educação como política universal, o discurso neoliberal propõe ações focalizadas nos “mais pobres”, como forma de “otimizar os recursos”. Na prática, isso fragiliza o caráter coletivo da política educacional e reforça a ideia de que nem todos precisam da mesma educação, desde que “tenham acesso mínimo”.



Responsabilização individual

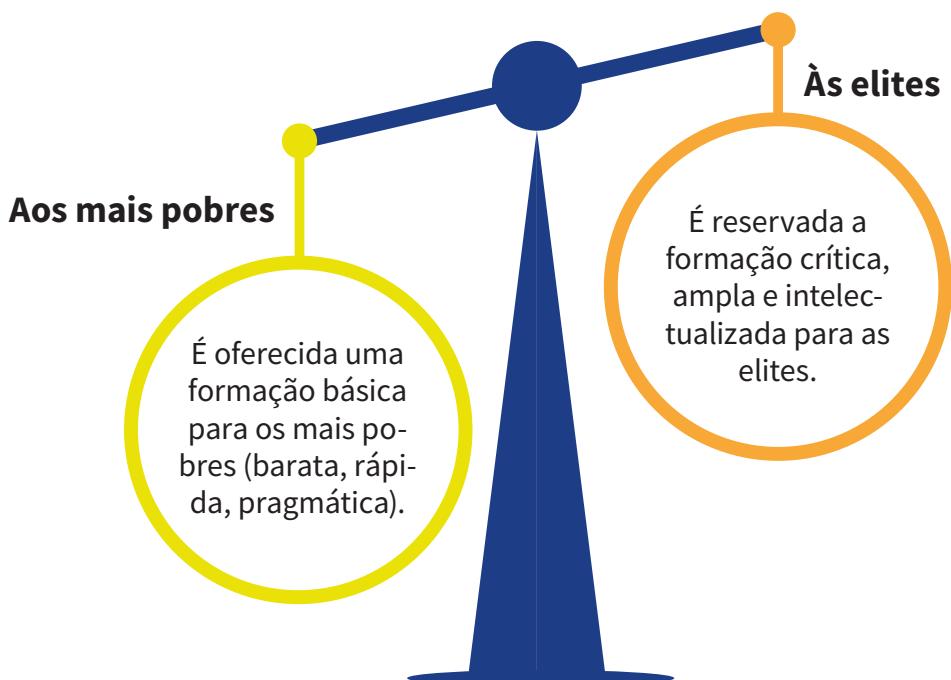
Se a escola não atinge os resultados esperados, a culpa é da má gestão, do mau professor ou da família “desestruturada”. O Estado se exime de sua responsabilidade de garantir condições materiais, infraestrutura, formação docente, alimentação escolar e salários justos.

O que Silva (2024) nos ajuda a entender é que, sob o neoliberalismo, a educação passa a ser organizada como **mercadoria**: algo que pode ser produzido, medido, precificado e consumido. Isso muda profundamente o seu sentido.

A escola, que historicamente foi pensada como espaço de formação integral, de construção da cidadania e de emancipação social, é convertida em uma instituição funcional, voltada para treinar competências, formar indivíduos “empreendedores de si mesmos” e preparar jovens para se adaptarem à lógica do mercado — mesmo que esse mercado não os acolha.

Exemplo prático: programas de ensino médio “profissionalizante” que priorizam habilidades técnicas rápidas em detrimento de uma formação crítica e humanista são reflexo direto dessa racionalidade. Eles reforçam a ideia de que a escola serve apenas para “empregar”, e não para formar cidadãos conscientes.

E qual o problema disso? O problema é que essa lógica reproduz e aprofunda desigualdades. Observe como funciona essa “balança”.



Assim, a educação deixa de ser ferramenta de transformação social e passa a ser um mecanismo de manutenção da ordem.

E agora? Compreender o avanço do neoliberalismo sobre a educação é o primeiro passo para denunciar seus efeitos, resistir às suas imposições e defender um outro projeto educacional — aquele comprometido com o direito à aprendizagem, à igualdade, à cultura e à cidadania.

A pergunta que fica para nós é: queremos uma educação que forme trabalhadores obedientes ou sujeitos capazes de transformar a realidade?

Unidade 2

Reforma do Estado brasileiro e impactos sobre as políticas sociais



Fonte: [Freespik](#)

Descrição da imagem: Foto em preto e branco de moedas espalhadas no chão aos pés de uma fileira de colunas clássicas antigas.

Você já se perguntou por que tantos serviços públicos no Brasil — como saúde, educação, moradia e assistência social — parecem cada vez mais precários, terceirizados ou dependentes de parcerias com o setor privado? Para compreender isso, precisamos voltar à década de 1990 e entender o que foi a reforma do Estado brasileiro nesse período. Mais do que uma reorganização administrativa, essa reforma representou uma mudança profunda no papel do Estado e nas políticas sociais.

Vamos imaginar a seguinte situação: o Brasil atravessava, na virada dos anos 1980 para os 1990, uma grave crise econômica, com inflação altíssima, desconfiança externa e grande pressão por “ajuste fiscal”. Em meio a esse cenário, surge um discurso que se tornaria dominante: o Estado seria ineficiente, inchado, corporativista e pouco preparado para atender às necessidades da população. A solução? Reformar o Estado — mas não no sentido de ampliá-lo e fortalecê-lo como garantidor de direitos. A proposta era justamente o contrário: reduzir seu papel direto na prestação de serviços sociais e reconfigurar sua atuação de forma “mais leve”, mais gerencial, mais voltada ao controle e à regulação.

É aqui que entra o [Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado](#) (PDRAE), formulado em 1995 sob a liderança de Luiz Carlos Bresser-Pereira, ministro da Administração Federal e Reforma do Estado do governo FHC (Fernando Henrique Cardoso). O plano propunha uma nova arquitetura institucional para o Estado brasileiro, dividida em quatro “esferas de atuação”.

Estado

Núcleo estratégico

Onde ficam as decisões centrais de governo — presidência, ministérios, definição de políticas públicas.

Atividades exclusivas

Funções típicas de Estado, como Justiça, Polícia, Receita Federal, fiscalização ambiental etc.

Serviços não exclusivos

Como educação, saúde e assistência social — que podem ser oferecidos por entidades não estatais.

Produção de bens e serviços para o mercado

Atividades que o Estado poderia deixar totalmente a cargo do setor privado.

Setor privado

Percebe a sutileza? Educação e saúde, por exemplo, deixam de ser vistas como obrigações exclusivas do Estado, e passam a ser áreas onde “parcerias” com ONGs, fundações, institutos e empresas são incentivadas.

É importante lembrar: a proposta da reforma não visava diretamente privatizar escolas ou hospitais públicos — mas sim criar formas de gestão indireta e terceirizada, através de convênios, contratos de gestão e financiamento de entidades “sem fins lucrativos” para fazer o que antes era responsabilidade do poder público.

E quais foram os **argumentos** usados para justificar essa mudança? Eram principalmente quatro:

Orçamento

“O Estado não tem mais condições financeiras de prestar todos os serviços sozinho”

Eficiência

“É preciso tornar a máquina pública ‘mais eficiente’”

Qualificação

“A participação da ‘sociedade civil organizada’ pode qualificar os serviços públicos”

Segmentação

“É necessário separar o que é ‘essencial’ daquilo que pode ser ‘terceirizado’”

Mas como mostra Costa (2021), esses argumentos escondem uma profunda mudança de concepção sobre o papel do Estado e sobre o que significa garantir direitos sociais. Em vez de ser um Estado comprometido com a universalização do acesso aos bens públicos, a reforma passou a promover a focalização, ou seja, políticas dirigidas apenas aos mais pobres, de forma compensatória, emergencial e fragmentada.

Exemplo prático: Programas de transferência de renda, como o [Bolsa Escola](#) (criado em 2001), passaram a substituir uma política educacional mais ampla. Ao invés de garantir acesso universal a uma escola de qualidade, oferecia-se um valor mínimo para manter os filhos na escola, transferindo à família a responsabilidade por garantir a permanência.

E qual o papel da regulação supranacional? Aqui entra a contribuição do pesquisador Almerindo Janela Afonso (2001), que amplia a análise ao mostrar que a reforma do Estado não é apenas um fenômeno brasileiro: ela está vinculada à crise do Estado-nação e à ascensão de organismos internacionais (como o Banco Mundial, OCDE, FMI e BID) que passaram a orientar as políticas educacionais e sociais nos países periféricos.

Segundo Afonso Janela (2001), a chamada “crise fiscal do Estado” foi usada como justificativa para a imposição de reformas que retiraram do Estado a função de garantir direitos e transferiram para o setor privado, por meio da lógica da **regulação** e da **avaliação**. Isso implicou:



Adoção de indicadores padronizados de qualidade.



Controle gerencial das políticas públicas.



Crescente interferência de agências multilaterais na definição de metas nacionais.

Para refletir

“A reforma do Estado não significou modernização democrática. Pelo contrário, ela reduziu a função social do Estado e fortaleceu a lógica do mercado.” — Lúcia Cortes da Costa. A partir desta citação, reflita:

- O Estado deve ser apenas um regulador que contrata serviços ou um agente que garante direitos?
- O que muda quando a escola pública é administrada por uma empresa?
- Como construir políticas sociais justas em um Estado submetido a interesses econômicos e metas internacionais?

Essa reforma influenciou diretamente a educação pública. O Estado passou a investir na avaliação externa em larga escala, no controle por resultados e na parceria com empresas privadas para oferecer serviços educacionais, formação de professores e gestão escolar. A lógica da “eficiência” passou a orientar as decisões, muitas vezes em detrimento do debate pedagógico.

Outras políticas sociais, como saúde, segurança alimentar e assistência social, também foram impactadas. Com menor orçamento, maior terceirização e metas de curto prazo, o Estado foi se afastando do seu papel estruturante na redução das desigualdades.

Considerações finais

Ao longo deste módulo, percorremos um caminho de análise crítica sobre dois grandes temas que moldam a realidade social e educacional brasileira: o neoliberalismo e a reforma do Estado. Mas o que tudo isso tem a ver com a escola, com os serviços públicos e com as nossas vidas cotidianas? A resposta é: **tudo**.

O **neoliberalismo**, como vimos com Perry Anderson e Pedro Faleiro Beça Silva, não é só uma teoria econômica — é um projeto político que redefine as funções do Estado, o sentido da educação e o papel dos cidadãos. Ele promove a ideia de que cada pessoa é responsável por seu próprio sucesso ou fracasso, e que os serviços públicos devem funcionar sob lógica empresarial: com metas, desempenho, contratos e competitividade.

Essa lógica transformou profundamente a educação pública. Passamos a ver escolas sendo ranqueadas, professores pressionados por avaliações padronizadas, e conteúdos sendo formatados por plataformas privadas.

A educação, em vez de um direito social que forma cidadãos críticos, passa a ser tratada, em um contexto neoliberal, como um “produto” que forma mão de obra “eficiente” — de preferência, barata.

Mas para entender como isso se viabilizou no Brasil, é fundamental olhar para a **reforma do Estado** nos anos 1990, como discutimos com Lúcia Cortes da Costa e Almerindo Afonso. Essa reforma — inspirada diretamente pelo ideário neoliberal — transformou a estrutura e a missão do Estado. De garantidor de direitos, ele passou a ser um gestor que contrata, regula e monitora, enquanto entrega a execução de serviços a organizações privadas ou “sem fins lucrativos”.

Essa mudança provocou impactos profundos nas políticas sociais, que passaram a ser fragmentadas, focalizadas e terceirizadas. Em vez de promover igualdade, o novo modelo ampliou a lógica da exclusão: quem pode pagar, acessa serviços melhores; quem não pode, recebe o mínimo necessário.

E o que tudo isso nos ensina? Que a luta por justiça social passa, necessariamente, pela disputa sobre o papel do Estado. Um Estado reduzido, orientado por interesses de mercado, enfraquece a democracia e amplia desigualdades. Já um Estado fortalecido, com participação popular e compromisso com os direitos sociais, pode ser uma ferramenta de emancipação.

Referências

AFONSO, Almerindo Janela. Reforma do Estado e políticas educacionais: entre a crise do Estado-nação e a emergência da regulação supranacional. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 22, n. 75, p. 15–39, ago. 2001. Disponível em: <https://link.ufms.br/QHWK7>. Acesso em: 23 abr. 2025.

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir (org.). **Crises do liberalismo**. São Paulo: Boitempo, 2001.. Disponível em: <https://link.ufms.br/Lffil>. Acesso em 28 abril 2025.

COSTA, Lucia Cortes da. **Os impasses do Estado capitalista: uma análise sobre a reforma do Estado no Brasil**. Ponta Grossa: Editora UEPG, 2021. Disponível em: <https://link.ufms.br/czFS4>. Acesso em: 23 abr. 2025

SILVA, Pedro Henrique Faleiro Beça. A influência do neoliberalismo na educação brasileira. **Contribuciones a las Ciencias Sociales**, 2024. Disponível em: <https://link.ufms.br/I3aXb>. Acesso em: 23 abr. 2025.



AGEAD

Agência de Educação
Digital e a Distância