

**A análise das políticas públicas educacionais na América Latina, à luz da concepção materialista, histórica e dialética de Estado: notas metodológicas para um exame do caso brasileiro, segundo filosofia da práxis.**

**Autor:** Aurea Costa

**Institución:** Universidade Estadual Paulista Julio de Mesquita Fo - Campus Bauru/SP  
Faculdade de Ciências - Depto de Educação

**Palabras clave:** estado - políticas educacionais - materialismo histórico e dialético - filosofia da práxis - sistemas educacionais.

Nossa problematização consiste em explicitar as implicações teóricas e práticas, para a pesquisa sobre políticas públicas educacionais, da concepção de Estado que se constitui a partir das instituições que são direta ou indiretamente relacionadas a ele, notadamente, a escola. O referencial teórico é o materialismo histórico e dialético, como método de análise que propõe uma concepção negativa de Estado, para a análise crítica das políticas educacionais estabelecidas no Brasil, na conjuntura neoliberal. Nossa expectativa é de esclarecer que o Estado burguês contemporâneo, nos países em desenvolvimento, tem uma materialidade, determinada por condicionantes históricos, sociais, políticos e econômicos, sobre o qual nos propomos ao exercício da apropriação/objetivação. Assim, estabelecemos como objetivo abordar os conceitos de Estado capitalista, de sociedade civil e de sociedade política, como quesito necessário à investigação sobre as relações entre o Estado neoliberal e a escola capitalista, no período de 1990 até os dias atuais. Entendemos que a materialidade do Estado capitalista se expressa pelo caráter de instrumento de uma classe social, tendo o monopólio da violência e da produção de consensos por meio de suas instituições. Esse modelo de Estado oferece uma matriz para a estruturação e o funcionamento de todas as instituições sociais, dentre as quais destacamos a escola, informando as tomadas de decisões, sob a forma de concepção, planejamento e implementação de políticas públicas educacionais. O presente texto faz parte de uma pesquisa recentemente concluída, sobre a reprodução do Estado ampliado nas instituições escolares, colaborando para o debate sobre do modelo neoliberal de gestão.

## **APRESENTAÇÃO E OBJETIVOS**

Este trabalho visa explicitar a concepção materialista histórica e dialética de Estado como fundamento para a investigação das políticas públicas em países de capitalismo dependente, como os da América Latina, partindo-se do pressuposto de que tal concepção tem conseqüências imediatas sobre a instituição de políticas públicas, notadamente, no setor da Educação. A partir da década de 1990, no Brasil, o Estado burguês têm instituído políticas educacionais de subordinação direta e consentida aos organismos internacionais, daí a importância de se estabelecer a natureza e o *modus operandi* de tal Estado (FRIGOTTO; CIAVATTA, 2003). O Estado capitalista tem uma materialidade, determinada por condicionantes históricos, sociais, políticos e econômicos, cuja compreensão é essencial sua apreensão. Empreendemo-nos em analisar os aspectos da materialidade do Estado burguês que se constituem em fatores que determinam as políticas educacionais. Assim, para fins de análise, decompomos o Estado em sociedade civil e política, e apontamos as conseqüências da transformação dessa divisão didática em orgânica, como as políticas focalizadas e a privatização do ensino. Nesse momento, nos restringimos a apontar a negatividade do Estado como ponto de partida para a análise de políticas públicas educacionais como proposta metodológica com conseqüências sobre a apreensão crítica das políticas educacionais, como parte de uma pesquisa mais ampla, concluída, que visou analisar tais políticas.

## **MARCO TEÓRICO**

O Estado emergiu como resposta às necessidades históricas, decorrentes das relações sociais permeadas pelo conceito de propriedade, quando da passagem da barbárie à civilização. De maneira geral, ele se caracteriza pelo agrupamento dos indivíduos ora em conformidade com uma divisão territorial, e não mais baseada em vínculos de sangue, como na fase das organizações gentílicas; o monopólio da violência fundado na instituição da força pública, armada e distinta da popular; a prerrogativa da instituição do imposto para a sustentação de seu aparato; a sua natureza de instrumento de classe para manter a hegemonia da classe social que o mantém. A fase superior da barbárie caracteriza-se pela predominância agricultura e pela pecuária, em que os homens passam a se relacionar com a natureza tendo a propriedade como mediação. Nesse momento, as relações sociais se desenvolvem na esfera privada, entre grupos sociais e é nesse contexto que surge a necessidade da constituição de um poder público. A domesticação de animais e a criação de gado abriram possibilidade de novas formas de acumulação de bens, para além das vestes, adornos e utensílios. A luta pela posse de

bens institui a propriedade e, conseqüentemente, um ordenamento jurídico para garantir duas instituições fundamentais ao seu estabelecimento: o casamento, que assegura a procedência da prole, garantindo a transmissão de herança; a divisão social do trabalho a partir da organização laboral na família e da exploração da mão-de-obra escrava – originada no costume da exploração do trabalho familiar (ENGELS, 1977).

O Estado materializa a síntese histórica da relação dialética entre a estrutura econômica e a superestrutura política, porém, impregnado da ideologia de que se trata de um poder público distinto da sociedade civil, a qual concorre para a naturalização da concepção de Estado enquanto instância com poder de arbitrar os conflitos entre as classes, uma vez que

É, antes, um produto da sociedade, quando esta chega a um determinado grau de desenvolvimento; é a confissão de que essa sociedade se enredou numa irremediável contradição com ela própria e está dividida por antagonismos irreconciliáveis que não consegue conjurar. Mas para que esses antagonismos, essas classes com interesses econômicos colidentes não se devorem e não consumam a sociedade numa luta estéril, faz-se necessário um poder colocado aparentemente por cima da sociedade, chamado a amortecer o choque e a mantê-lo dentro dos limites da “ordem”. Este poder, nascido da sociedade, mas posto acima dela se distanciando cada vez mais, é o Estado (Id., p. 191).

Quanto maior o esforço da classe hegemônica para que o Estado se adapte à sociedade civil, maior é o poder estatal para a sustentação de um contrato social. Desde a constituição gentílica, a divisão social do trabalho e, depois, a distinção entre os diferentes ramos da produção levou à constituição de diferentes grupos, os quais criavam “(...) órgãos para a defesa dos seus interesses e foram instituídos os ofícios públicos de todas as espécies” (Id, p. 126). Eis a materialidade do Estado, no que tange ao seu caráter negativo: um poder público, aparentemente acima e apartado da sociedade civil, mas, na essência, articulado aos interesses de uma classe social, produzindo consensos sobre o estabelecimento da propriedade como critério para que se distribuam os direitos de cidadão; e com poder de polícia, quando falham os consensos (Id., p. 131). Ele se edifica como democrático de direito, republicano e representativo, constituindo-se na forma superior de organização, mas, contraditoriamente,

A sociedade capitalista, considerada em suas condições de desenvolvimento mais favoráveis, nos oferece uma democracia mais ou menos completa na república democrática. Mas esta democracia acha-se sempre comprimida dentro do estreito marco da exploração capitalista e, por esta razão, é sempre, em essência, uma democracia para a minoria, para os ricos. A liberdade da sociedade capitalista

continua sendo sempre, um pouco menos, o que era a liberdade nas antigas repúblicas da Grécia: liberdade para os escravistas. Em virtude das condições da exploração capitalista, os escravos assalariados modernos vivem tão humilhados pela penúria e pela miséria, que “não estão para democracias”, “não estão para política”, e no curso pacífico e corrente dos acontecimentos, a maioria da população fica à margem de toda participação na vida político-social.” (LENIN, 1987, p. 128).

De fato, a sociedade se encontra na fase superior de organização Estatal, sob a hegemonia dos princípios da liberdade e da representatividade. Ela resultou da luta revolucionária pela limitação do poder do Estado absolutista, e de nascimento dos direitos civis, mas tais princípios se efetivaram apenas para uma minoria. No Estado liberal, todas as políticas públicas desenvolvem-se fundamentadas num conceito de democracia, em que uma minoria governa por uma maioria. Isso se legitima como o modelo consensual de democracia a partir de algumas aporias, tais como: 1) é possível o estabelecimento de um modelo de Estado que possa representar os interesses gerais e equacionar as diversidades de interesses entre os indivíduos; 2) os representantes da sociedade civil na sociedade política, uma vez eleitos, são representativos do todo social e, por meio de suas atividades, têm potencialidade para a preservação da segurança de todos e a liberdade de cada um, mesmo em meio à diversidade de interesses entre os indivíduos. No neoliberalismo, isso se apresenta como possível por meio da normatização mínima e essencial, dos aspectos mais gerais e comuns a todos. Trata-se de um modelo de Estado que busca regulamentar que pode identificar a sociedade, tomada abstratamente como um todo homogêneo – sujeito a uma regulação estatal apriorística – e, ao mesmo tempo, tenta preservar o direito de escolha, materializado nas livres trocas entre indivíduos, não regulamentadas no nível estatal. Assim, fundamentam-se as políticas educacionais públicas focalizadas para extratos específicos da sociedade, bem como a transformação de direitos educacionais em serviços educacionais e a sua privatização, concorrendo para a minimização da ação do Estado nesse setor. O melhor modelo elaborado para a sustentação da governabilidade, mesmo sob tal contradição, é Estado Mínimo: “O Estado deve limitar-se a estabelecer normas aplicáveis a situações gerais deixando que os indivíduos livres em tudo que depende das circunstâncias de tempo e lugar, porque só os indivíduos poderão conhecer plenamente circunstâncias relativas a cada caso e a elas adaptar suas ações” (HAYEK, 1990, p. 88). Esse Estado atua, antes, segundo o princípio da concessão de benefícios a populações-alvo determinadas, do que da obrigação da garantia de direitos a todos, embora a isonomia vigore no ordenamento jurídico burguês. Primeiro, estabelece-se a

desigualdade social como consequência necessária e inevitável do modo de produção capitalista, para, depois, estabelecer políticas públicas no campo dos direitos sociais que busquem atenuá-la, dirigidas às populações-alvo cada vez mais focalizadas: “É inegável que o Estado de Direito produz desigualdade econômica – tudo que se pode afirmar em seu favor é que essa desigualdade não é criada intencionalmente com o objetivo de atingir esse ou aquele indivíduo de modo particular” (Idem, p. 90-1, grifos nossos).

A qualidade das políticas públicas, em especial as educacionais, é determinada pelos recursos disponíveis de cada governo, ao invés de ter como ponto de partida as reais necessidades dos sujeitos sociais: são exemplos disso o Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério e o Fundo de Desenvolvimento do Ensino Básico e Valorização dos Profissionais da Educação, em que se define um gasto por aluno/ano, a partir do montante da arrecadação, e não das necessidades pedagógicas do sistema escolar brasileiro (BRASIL, 2007). Mas, a sociedade não é nem um todo homogêneo, nem um mosaico de inúmeros grupos com interesses específicos. A divisão fundamental da sociedade é determinada economicamente, clivando-a em duas classes sociais: os possuidores e os destituídos dos meios de produção. Numa sociedade urbana e industrial, a classe destituída é, cada vez mais, dependente dos proventos da venda da sua força de trabalho para sobreviver e, na impossibilidade de satisfação de suas necessidades básicas, é o grupo humano que mais faz uso das políticas sociais, como a educação pública, gratuita e obrigatória. A classe burguesa pode se utilizar dos serviços privados, adquirindo-os com uma qualidade diferenciada, no atendimento e nos privilégios, financiados com o lucro que obtêm da exploração do trabalho.

### **O ESTADO DA INVESTIGAÇÃO**

Para além da sua importância na constituição da superestrutura ideológica essencial à produção e reprodução do modo de produção capitalista, o Estado consiste em elemento da estrutura econômica, pois exerce funções na regulação das políticas econômicas, diretamente. No modo de produção capitalista, a produção de valores se dá em função do tempo necessário para a conclusão de um processo produtivo. As empresas competem pela redução desse tempo a níveis mínimos, com vistas a aumentar a exploração de mais-valia, cuja consequência é a afirmação de uma empresa sobre a outra na concorrência intercapitalista, de modo que o Estado não pode exercer somente funções na superestrutura, mas também na estrutura (BERNARDO, 1998). Se o Estado arbitra a concorrência entre capitalistas, ele influencia diretamente na produção

legislando, executando, vigiando, punindo, além de administrar os conflitos entre as classes sociais, decorrentes da contradição entre capital e trabalho. E, mediante a impossibilidade da conciliação de classes, utiliza-se da ideologia da neutralidade.

Contudo, na doutrina liberal, por mais que se busque o consenso sobre a universalidade dos interesses burgueses, mesmo no seio de cada classe, há fraturas em grupos com interesses particulares, tornando o equilíbrio sempre instável. A análise puramente econômica desse fenômeno não permite a apreensão de sua totalidade concreta. Gramsci (1980) atribui a conceituação de bloco histórico à situação histórica global em que se identifica a estrutura e a superestrutura em relação dinâmica, de modo que a discussão sobre a determinação primordial da primeira sobre a segunda consiste numa falsa polêmica, pois a chave para a compreensão do bloco histórico é a articulação entre essas duas esferas. Tais blocos envolvem o agrupamento, a relação estrutura/superestrutura e os intelectuais orgânicos de cada classe, cuja tarefa histórica é a produção de consensos que funcionam como amálgama entre elas. Todo sistema social é dirigido por uma classe que confia a gestão aos intelectuais (PORTELLI, 2002).

Cada bloco histórico se estrutura internamente em sociedade política e sociedade civil, que são as dimensões do Estado (GRAMSCI, 1980). O Estado medieval desenvolveu-se na conjuntura das invasões bárbaras, do feudalismo, e da instituição da Igreja católica como o terceiro poder, ao lado do Estado e da nobreza, e da ruralização da sociedade. As relações de poder eram fracionadas e a noção de autoridade – bem como a própria noção de poder – era mais indefinida. A decrepitude do modo de produção feudal deu-se devido às transformações nas forças produtivas, tais como as mudanças na base da produção da riqueza, da agricultura para as pastagens, num primeiro momento, depois, no contexto da urbanização, o surgimento das manufaturas; o êxodo rural, que estimulou o surgimento de novas formas de relações laborais, diversas daquelas baseadas na servidão; a emergência da burguesia como classe social; o desenvolvimento de novas tecnologias, que ofereceu novas fontes de energia, matéria-prima dos processos produtivos. Tais mudanças trouxeram novas questões sociais e, assim, demandaram uma nova forma de organização da sociedade, e um novo modelo de Estado, caracterizado pela soberania, a territorialidade, o povo e a finalidade (DALLARI, 1979, p. 58-64).

O processo de passagem de um modelo para outro é marcado pela centralização do poder numa “pessoa estatal”. Isso se dá no âmbito da relação dialética entre a estrutura econômica e a superestrutura política. Na dimensão da estrutura econômica, o

fundamento do capitalismo, bem como o surgimento do Estado correspondente a ele, foi a separação entre o trabalhador e o produto do trabalho, que proporcionou um novo modo de geração de riqueza -a partir da expropriação da mais-valia: “A assim chamada acumulação primitiva é, portanto, nada mais que o processo histórico de separação entre produtor e meio de produção. Ele aparece como “primitivo” porque constitui a pré-história do capital e do modo de produção que lhe corresponde. A estrutura econômica da sociedade capitalista proveio da estrutura econômica da sociedade feudal” (MARX, 1998, p. 262). Contudo, para além da mudança no modo de produção da vida, uma reforma intelectual e moral constituiu os consensos para a conformação de um Estado de tipo novo:

Pode haver reforma cultural, elevação do nível civil das camadas mais baixas da sociedade, sem uma precedente reforma econômica e uma modificação na posição social e no mundo econômico? Eis por que uma reforma intelectual e moral não pode deixar de estar ligada a um programa de reforma econômica. E mais, o programa de reforma econômica é exatamente o modo concreto através do qual se apresenta toda reforma intelectual e moral. O moderno Príncipe, desenvolvendo-se, subverte todo o sistema de relações intelectuais e morais, na medida em que o seu desenvolvimento significa de fato que cada ato é concebido como útil ou prejudicial, como virtuoso ou criminoso; mas só na medida em que tem como ponte de referência o próprio moderno príncipe toma o lugar, nas consciências, da divindade ou do imperativo categórico, torna-se a base de um laicismo moderno e de uma laicização completa de toda a vida e de todas as relações de costume (GRAMSCI, 1980, p. 9).

No contexto da passagem do feudalismo para o capitalismo, os principais fatores da crise da hegemonia do modo de produção feudal foram estruturais e superestruturais. Dentre eles, destacamos as práticas de trabalho livre assalariado ou autônomo, presentes desde o século XV, nos momentos de lazer, em propriedades comunais, ou em pequenas propriedades próprias, concomitantemente a um processo de dissolução dos séquitos feudais, que consistiam em relações de obrigação mútua entre fundiários e os despossuídos de terras; o êxodo rural, em virtude da substituição da lavoura por pastagens; o florescimento das manufaturas de lã inglesas; a expropriação de pequenos camponeses; o florescimento das cidades e a Reforma, no século XVI, que proporcionou uma expropriação da Igreja Católica, a qual consistia no senhor feudal, de uma parcela significativa dos servos e que, uma vez destituída de seus bens, levou à proletarianização de trabalhadores agrícolas.

O modo de produção capitalista já nasce, desde o século XIV numa relação intrínseca com o Estado moderno, ainda em construção, de modo que um dá sustentação

ao outro, do que se depreende seu caráter não neutro na luta de classes, uma vez que é no âmbito do Estado que se cria um ordenamento jurídico que se presta à legitimação das formas de exploração da força de trabalho: “A burguesia nascente precisa e emprega a força do Estado para “regular” o salário, isto é, para comprimi-lo dentro dos limites convenientes à extração de mais-valia, para prolongar a jornada de trabalho do trabalhador num grau normal de dependência” (Id. p. 277). É nesse contexto que se constitui a “pessoa estatal”, apresentada como síntese da “vontade coletiva nacional-popular”, fundadora da concepção de Estado moderno, nacional, enquanto “(...) a consciência atuante da necessidade histórica, como protagonista do drama histórico efetivo” (GRAMSCI, op. cit. p. 7).

A partir do século XVII, o Estado assume um caráter novo: representativo, republicano e democrático, independente, pois, “A república democrática – a mais elevada das formas de Estado, e que, em nossas atuais condições sociais, vai aparecendo como uma necessidade cada vez mais iniludível, e é a única forma de Estado sob a qual pode ser travada a última e definitiva batalha entre o proletariado e a burguesia – não mais reconhece oficialmente as diferenças de fortuna [como ocorria até o Feudalismo]” (ENGELS, 1977, p. 194, grifos nossos).

Na constituição do Estado moderno como instrumento a serviço do capital, os blocos históricos foram se constituindo segundo interesses aglutinadores em diferentes níveis. No primeiro, a relação de forças sociais estava ligada à estrutura econômica, em que os agrupamentos sociais são identificados por meio das forças produtivas que possuem e podem ser mapeados de forma mais exata. No segundo nível, os grupos sociais se aglutinam segundo critérios como o nível de consciência de seus partícipes em relação ao seu lugar na divisão social do trabalho, bem como a afinidade de interesses entre membros de um grupo social que não se liga só no nível imediato, a categoria profissional. Nesse nível, o Estado é convocado a organizar um ordenamento jurídico que dê homogeneidade ao grupo. No terceiro nível, a luta de classes se complexifica, atingindo a esfera da estrutura e a da superestrutura, na dimensão política, de luta pela hegemonia, que consiste no domínio econômico e na direção política da sociedade. Nesse momento, o Estado assume um estatuto de instrumento a serviço de uma classe social, de forma mais definida: “O Estado é concebido como organismo próprio de um grupo, destinado a criar as condições favoráveis à expansão máxima desse grupo. Mas este desenvolvimento e esta expansão são concebidos e apresentados

como a força motriz de uma expansão universal, de um desenvolvimento de todas as energias “nacionais”(GRAMSCI, 1980, p. 50).

**ASPECTOS METODOLÓGICOS: quando a separação metodológica entre sociedade civil e política se converte em separação orgânica, surge uma nova orientação às políticas públicas, justificadora da nova institucionalidade, no neoliberalismo.**

Nesta conjuntura, ao se analisar o Estado liberal quanto à articulação da estrutura e da superestrutura, identifica-se a produção de consensos a respeito de uma nova institucionalidade, da economia de mercado, fundante de novas relações de sociabilidade: um novo *modus operandi*, segundo o qual se produzem cisões entre a economia e a política, a sociedade civil e a sociedade política, o indivíduo e a sociedade (DIAS, 1999). A nova institucionalidade passa a informar a organização de todas as instituições sociais, forjando um modelo de Estado que deverá oferecer a matriz para que se efetive uma forma específica de gestão da coisa pública. Tal institucionalidade foi construída historicamente, num processo de luta de classes pela hegemonia:

Sem a criação dessa institucionalidade, o capitalismo não seria possível. Como generalizar o assalariamento se os servos estavam presos à gleba? Como acumular capital se a usura era pecado? Como criar o macro espaço econômico se os feudos impunham limites insuportáveis àquela expansão? Como subordinar tudo e todos ao capital se a idéia do trabalho, como “destino” de todos, não tivesse a forçada preconceito popular (MARX, O capital)? Foi necessário “libertar” os indivíduos da situação feudal, *conditio sine qua non*, não apenas para a mercantilização da própria força de trabalho, mas também para a generalização a universalização da própria forma mercantil (DIAS, op. cit, p. 46).

Enquanto os intelectuais orgânicos da burguesia se ocupam em justificar por que o Estado deve, cada vez mais, deixar de ser garantidor de direitos sociais por meio de políticas públicas para abrir espaço para que se efetivem as livres trocas, no âmbito do mercado, ao mesmo tempo, tem se afirmado como garantidor dos interesses da classe burguesa, promovendo políticas públicas de caráter classista: “Esse Estado garantidor das políticas de acumulação e reprodução da burguesia e de suas frações sustenta o arrocho salarial, impõe um modelo educacional e de saúde: nega, contínua e historicamente, as identidades e os direitos dos trabalhadores” (Idem, p 44, grifos nossos). Assistimos à diluição da chamada pessoa estatal entre o público(o qual não se confunde com o Estatal) e o privado (agora, signo da sociedade civil organizada), no âmbito das relações com a sociedade civil, por vezes, em que a última assume funções

de verdadeiro Estado republicano, no que tange ao exercício dos poderes legislativo, executivo e judiciário. Isso pode ser evidenciado ao se observar como uma empresa pode se ingerir concretamente na condição de elemento constitutivo do Estado ampliado, com decorrências políticas ideológicas, para além das econômicas (BERNARDO, 1998). As parcerias entre a esfera pública e a privada chegam níveis em que ocorre inversão de funções entre o Estado restrito e a sociedade civil, legitimando relações de verdadeira ingerência da esfera privada sobre o Estado restrito, chegando a destituí-lo de poder: “(...) as instituições liberal-democráticas, gestadas e fortalecidas no contexto do Estado nacional, tendem a perder poder decisório em favor de organismos burocráticos internacionais e privados, ligados mais ou menos diretamente aos interesses do grande capital e das grandes empresas (DEL ROIO, 2009). As decorrências disso são o rompimento da soberania dos Estados nacionais, bem como as culturas locais e a evasão de divisas. Na configuração neoliberal, busca-se produzir consensos como em visões distorcidas dessa realidade. Ao mesmo tempo em que se pratica a violência sobre os costumes locais, propõe-se a cultura da paz e as empresas transnacionais propõem jornadas e organizações do trabalho rompendo costumes locais e regionais, se apela à tolerância. Ocorre que o capitalismo transnacional está longe de cultivar a tolerância e o respeito às culturas locais, de minorias, pois enquadra, cada vez mais os Estados nacionais, conforme seus interesses:

As transformações decisivas dizem respeito à concentração do capital. Em primeiro lugar, o elevadíssimo grau de concentração atingido nos nossos dias permite às grandes empresas interrelacionarem-se diretamente e, portanto ocuparem-se das Condições Gerais de Produção sem necessitarem da intervenção do Estado Restrito. Em segundo lugar, o Estado Restrito é, por definição, nacional, enquanto a concentração do capital transnacionalizou o Estado Amplo. Assim, os Estados Restritos já não têm qualquer possibilidade de se contrapor ao Estado Amplo, que conquistou uma indisputada margem de manobra (BERNARDO, op. cit., p. 45).

Numa análise comparativa entre o momento neoliberal atual e o liberal do começo do século XX, o fascismo, o stalinismo e o *new deal* foram exemplos de organizações dos blocos históricos, sob a forma corporativa – o que Gramsci chamara de segundo nível, em que os grupos sociais se aproximam segundo critérios como interesses econômicos e políticos próximos, lugar na divisão social do trabalho e nível de consciência de classe. Hoje, devido ao declínio do modelo de Estado restrito em favor do estabelecimento do Estado amplo o equilíbrio corporativo está se rompendo. Isso se constitui num momento da crise do capital, que demanda a construção do

consenso sobre a nova institucionalidade. Assim, a discussão sobre a materialidade dos blocos históricos, captando-se sua estruturação interna, a partir dos conceitos de sociedade civil e sociedade política - que são os elementos do Estado ampliado, forma liberal como se apresenta a relação entre sociedade civil e sociedade política - deverá oferecer subsídios para apreensão do caráter essencial das políticas públicas. Para fins de estudo, Gramsci propõe que se ultrapasse a abordagem do Estado restrito, enquanto aparelho, complexo burocrático, para pensá-lo numa perspectiva ampliada, como constituído e constituinte da sociedade civil, segundo uma compreensão em que o Estado compõe-se da sociedade civil e da política, sendo essa divisão um recurso explicativo, pois, na realidade, tal relação é dialética, derivada de um vínculo orgânico e dinâmico: trata-se de instâncias que se imbricam, operando como uma totalidade, com seus antagonismos internos, mas interdependentes.

Sociedade civil é um conceito que surgiu do nascimento da classe burguesa, embora a expressão exista desde o século XIII. Marx reflete sobre a sociedade civil no nível da estrutura, ao propô-lo como “todo o intercâmbio material dos indivíduos, no interior de uma fase determinada de desenvolvimento das forças produtivas. Abrange toda a vida comercial e industrial de uma dada fase e, neste sentido, ultrapassa o Estado e a nação (...)” (MARX, 1977, p. 53). Quanto à sua gênese histórica, a sociedade civil pode ser apreendida de forma análoga ao “partido *latu sensu*”, ou de “frações de partido” ou, ainda, de “funções de um determinado partido”. As classes sociais organizam-se na forma de sociedade civil e política simultaneamente, para conduzirem o processo político dentro de parâmetros e regras de um jogo. Por vezes, as instituições da sociedade civil ligam-se aos partidos políticos *strictu sensu* e podem até mesmo ocupar os espaços dos partidos políticos tradicionais, nos momentos em que se verifica uma crise de hegemonia política das classes dirigentes (GRAMSCI, 1980, p. 55).

Na Modernidade, o príncipe deixou de ser aquele monarca ou imperador, para assumir a forma de um organismo complexo, “a pessoa estatal”, ao mesmo tempo em que, da concretização da vontade coletiva, nasce o partido político. Ao se fazer uma análise da relação entre os conceitos sociedade civil e partido político - considerado tanto no sentido estrito, quanto no amplo - Gramsci constatou que o partido é um organismo representante da sociedade civil, própria da esfera privada. Assim como o aparelho de Estado restrito representa a sociedade política, cuja função é de organizar os elementos de um grupo social e transformá-los em intelectuais desse grupo, o partido representa a sociedade civil (GRAMSCI, 1980). Os partidos políticos podem ser

considerados para além do sentido estrito, incluindo nessa denominação instituições como a escola, por exemplo, a qual cumpre a função de instrumento de difusão de ideologias no capitalismo (PORTELLI, 2002). Assim, podemos extrair desse construto teórico uma metodologia de análise das políticas públicas educacionais a partir do entendimento da instituição escolar como “partido” *latu sensu*.

Embora Estado e sociedade política possam ser abordados separadamente enquanto conceitos, do ponto de vista didático, eles são indissociáveis na realidade porque o Estado, no capitalismo atribui-se a função de proteger o assim chamado interesse público, referente à sociedade civil como um todo, e cada uma de suas instituições é parte integrante daquela totalidade. Trata-se de uma explicação teórica da relação entre Estado e sociedade civil marcada pela lógica formal, em que a sociedade civil tende a ser tomada como um todo homogêneo e o Estado como legítimo representante da vontade geral, guardião da *res publica*. Os vícios do método de análise formalista, informam uma prática política distorcida. A aplicação política dessa separação didática dos referidos conceitos tem produzido, historicamente, dois tipos de consensos, sendo, ambos, distorções da realidade em favor da classe social hegemônica e, por isso, ideológicos: por um lado, a não distinção entre sociedade civil e sociedade política leva à implementação de Estados totalitários, pois não havendo diferenciação, tudo que o Estado Restrito fizer é imposto como, necessariamente, a vontade da sociedade civil. Por outro lado, a produção do consenso de que o Estado e sociedade civil são esferas distintas, independentes, ou, até mesmo, em oposição, têm fortalecido a idéia de que a sociedade civil deve ser governada pela competição entre os interesses privados das diferentes organizações, segundo a lógica do mercado, levando a uma defesa da privatização das instituições públicas (GRAMSCI, 1980).

Gramsci, ao incorporar o conceito de sociedade civil na tradição marxiana o complementou, pois, para além de situar a sociedade civil na esfera privada, na dimensão da estrutura econômica, também o situou como elemento superestrutural que tem função política de arbitrar as relações na sociedade civil e administrar os conflitos de interesses, segundo a direção da classe social hegemônica. No âmbito do próprio Estado Restrito e seus “braços” – e as instituições a ele ligadas, que, em conjunto, constituem a sociedade política – produz-se o consenso de que lhe cabe a tarefa da articulação de todos os interesses privados, de modo a se tornar a legítima expressão da vontade coletiva, a partir de seu posicionamento como uma estrutura fora da sociedade civil e acima de seus conflitos de interesses. Entretanto, a sociedade política é uma parte

da sociedade civil. Embora o Estado se referira ao público, não se pode olvidar que, na modernidade, serve à uma classe, por isso, deve ser entendido como “(...) todo o complexo de atividades práticas e teóricas com as quais a classe dirigente justifica e mantém não só o seu domínio, mas consegue obter o consentimento ativo dos governados (...)” (GRAMSCI, 1980, p. 57).

Enfim, tanto o Estado – considerado sociedade política, quanto o partido político – representante da sociedade civil - podem se prestar a aparelhos ideológicos das diferentes classes sociais. No âmbito da superestrutura – determinante da estrutura econômica e determinada por ela – a manutenção da direção política e social depende das relações estabelecidas entre a sociedade civil e a sociedade política no Estado, daí a necessidade do trabalho articulador dos intelectuais orgânicos de cada classe social, de produzir consensos sobre um sistema de valores culturais que tornam universais valores correspondentes ao interesse de uma classe social, cujo objetivo é a manutenção da hegemonia (Cf. PORTELLI, 2002, p. 14-5).

A sociedade civil é o *locus* do estabelecimento das concepções de mundo de uma classe, portanto, campo privilegiado da ideologia, que se desdobra em três aspectos: o substantivo, ou seja, a ideologia propriamente dita; o formal, que se refere à sociedade civil enquanto *locus* onde as concepções de mundo se materializam como ideários, verdades, distorções da realidade segundo o corte de classe, desde o pólo das mistificações até o pólo da filosofia; finalmente, o da finalidade da ideologia, que é a subordinação econômica e a direção ideológica da sociedade, disputada pelas classes sociais em luta pela hegemonia.

A sociedade política emerge do seio da sociedade civil, de onde se extraem os quadros que deverão atuar no Estado, como políticos profissionais. A sociedade civil, fundamentada na ação política das classes sociais, é a expressão da vontade coletiva, de modo que "Este organismo [a sociedade civil] já é determinado pelo desenvolvimento histórico, é o partido político: a primeira célula na qual se aglomeram germes de vontade coletiva que tendem a se tornar universais e totais." (GRAMSCI, 1980, p.6).

O Estado, em seu processo de constituição histórica, ultrapassou o âmbito do monopólio da força e da coação, ampliando seu poder, através da sociedade civil e de suas instituições para atuar coercivamente, mas também consensualmente. Nos Estados mais avançados, a sociedade civil transformou-se numa estrutura complexa e resistente às irrupções de crises e depressões no âmbito econômico. Sob a hegemonia política da burguesia, verifica-se o fenômeno do "Estado ampliado", no qual as instituições da

sociedade civil, juntamente à sociedade política, funcionam como aparelhos políticos e ideológicos do Estado (GRAMSCI, 1980). O Estado capitalista apresenta-se como o verso e o anverso de uma mesma moeda, a dominação de classe, pois, não só pela monopolização dos meios de coerção física, por meio do judiciário, do exército e da política, mas também a partir de instituições da vida social.

Quanto à sociedade política, trata-se do governo, no sentido jurídico do termo, nas instituições políticas, relacionando-se sob uma normatização. Sua principal característica é o poder de coerção legitimado por um ordenamento jurídico, o qual é expressão do modo de produção onde se insere, devido ao fato de se tratar de instância em que as normas são concebidas, estabelecidas e aplicadas, no sentido de manutenção da ordem, em conformidade com os interesses de dominação da classe social hegemônica. Nos momentos em que o consenso produzido pelos intelectuais orgânicos da classe hegemônica não basta para conter as fraturas sociais, a sociedade política, com o monopólio dos aparelhos repressivos, é o instrumento de exercício de uma forma de coerção legalizada (Cf. PORTELLI, op. cit.).

#### **CONSIDERAÇÕES FINAIS: aportes da investigação para a tomada de decisões**

A sociedade política que estrutura o Estado mínimo, na conjuntura neoliberal, tem compartilhado com a burguesia empresarial transnacional as funções próprias de Estado republicano, tais como a atuação nos poderes executivo, legislativo e judiciário, ao mesmo tempo em que mantém o monopólio sobre a violência legalizada, embora escamoteie essa relação orgânica por meio do recurso da separação entre Estado restrito e sociedade civil. Dentro de tal perspectiva, o Estado é apresentado aparelho administrativo, normativo, fiscalizador, burocrático, enquanto a sociedade civil organizada de forma autônoma em relação ao aparelho de estado, como a protagonista da ação política. Portanto, para a análise das políticas públicas educacionais, é necessário eleger como ponto de partida um Estado com funções de fomento, fiscalização e normatização, não mais aquele Estado garantidor de direitos, da conjuntura do *Welfare State*. As conseqüências práticas disso são as medidas presentes na lei de diretrizes e bases da educação nacional, no Plano Nacional de Educação, em que se estimulam as parcerias público-privadas, as políticas focais apreentadas como ações afirmativas dos direitos de minorias, a supervalorização da sociedade civil como protagonista da execução das políticas públicas, etc.

No âmbito do neoliberalismo, os governantes e os seus intelectuais orgânicos assumem a política como conjunto de proposições referentes à sociedade civil,

representativa de interesses privados, enquanto que o Estado teria a função administrativa “neutra”, do ponto de vista político. A partir da transformação da separação didática entre sociedade civil e política em orgânica, a sociedade civil é apresentada como entidade intermediária entre Estado, representante do interesse público – responsável pela manutenção da ordem e da segurança -, de um lado e, o mercado, que é a instância das livres trocas entre indivíduos, constituindo-se no domínio da iniciativa privada, de outro.

A contradição consiste no fato de que o neoliberalismo elege a sociedade civil como o novo árbitro dos interesses, assumindo a função que o Estado deixa de exercer, mas o próprio Estado democrático de direito liberal é definido como representativo, republicano e federativo, guardando os princípios estabelecidos no contexto do século XVIII, do nascimento da burguesia: Estado nacional, com divisão de poderes entre legislativo, executivo e judiciário, como tática para o enfrentamento do absolutismo. Sob tais princípios, e, em decorrência do ato da eleição por meio do sufrágio universal, o chefe do Executivo é investido de poderes dos governados e munido da prerrogativa, uma vez que, a bem do serviço público, pode de tomar decisões sem se subordinar às regras comuns a todos os outros civis, sob o consenso de que a democracia representativa é o legítimo instrumento para o exercício da supremacia da vontade da maioria. Tal conceito de democracia representativa em que o Estado assumia a função de balizador dos interesses privados desenvolveu-se sob a conjuntura de necessidade de estabelecimento da nação como conceito unificador das vontades individuais – e esse Estado permanece presente, com toda a sua força, muito embora a conjuntura busque novas estratégias de controle da participação social, com vistas à manutenção da institucionalidade capitalista.

No capitalismo, o Estado assume o papel de educador, na medida em que propõe a nova institucionalidade, correspondente a este modo de produção. Na conjuntura neoliberal, ele não deixa de cumprir o mesmo papel de Estado ético, no sentido positivo, de elevação do nível cultural e moral da população segundo determinada ética e no negativo, de instituir a polícia, o judiciário, com funções educativas negativas, por meio da punição. O que pode se constituir em variante são os elementos constituintes desta ética. Inauguram-se práticas como a restrição de direitos, naturalização de índices de desemprego, privatização de bens e serviços públicos, em nome de um novo conceito de qualidade, diretamente relacionado à produtividade. Tal ética passa a disciplinar o funcionamento de todas as instituições. Assim, os elementos constitutivos da cidadania

burguesa são o indivíduo autônomo, a liberdade positiva manifesta como o direito de escolha – como por exemplo, de votar e ser votado, a liberdade negativa, que se define tendo como referência a não coação e se materializa nos sujeitos de direitos e deveres, iguais, em abstrato (Cf. MERQUIOR, 1991). A cidadania inclui entre seus elementos, o sentimento de pertença a uma pátria, de inclusão num grupo e a existência de uma ordem como algo milagroso, capaz de harmonizar todas as diferenças, entendidas como anormalidades. Então, segundo tal princípio, todo processo civilizatório teria ocorrido a partir de realidades doentias, desarmoniosas, pois a transformação social resultante de rupturas é vista como algo antinatural. Ocorre que essa ordem é a da dominação capitalista, utilizando-se como instrumento um modelo de Estado centralizado, burocratizado, que produz a separação entre a sociedade civil e política. Do Estado educador emerge a seguinte contradição: por um lado, estabelece a atomização do corpo político em instituições, como a administração, a justiça, as escolas, as mídias, o exército, a política – requerendo políticas específicas; por outro, representa uma unidade do corpo político: vontade popular, soberania nacional; Estado nacional, povo-nação (DIAS, 1999, p. 60 e ss.).

A fragmentação do Estado ampliado em Estado restrito e sociedade civil organizada escamoteia seu caráter de classe; pulveriza-o. Uma vez clivado, ele assume funções de produção e manutenção de normas, vigilância, determinando uma série de prescrições e de metodologias de avaliação por resultados, relegando à sociedade civil as tarefas de execução, reproduzindo o princípio capitalista da divisão social do trabalho em concepção e execução.

Entendemos que tal é a materialidade do Estado capitalista, cuja negatividade se expressa pelo caráter de instrumento de uma classe social, tendo o monopólio da violência e da produção de consensos por meio de suas instituições. Esse modelo de Estado oferece uma matriz para a estruturação e o funcionamento de todas as instituições sociais, constituindo-se em fundamento para a análise crítica das políticas públicas educacionais não só no Brasil, mas também em outros países da América Latina.

## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

BERNARDO, J. **Estado**: a silenciosa multiplicação do poder. São Paulo: escrituras, 1998.

BRASIL, **DECRETO Nº 6.253, DE 13 DE NOVEMBRO DE 2007**. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos

Profissionais da Educação - FUNDEB, regulamenta a Lei no 11.494, de 20 de junho de 2007, e dá outras providências. <http://www.fnede.gov.br/index.php/fundeb-legislacao>. Acesso em 1/07/2010.

DALLARI, D. A. **Elementos de teoria geral do Estado**. 5.ed. São Paulo: Saraiva, 1979.

DEL ROIO, M. T. A mundialização capitalista e o conceito gramsciano de revolução passiva. In: MENDONÇA, S. G. L.; SILVA, V. P.; MILLER, S. (Org.) **Marx, Gramsci e Vigotski: aproximações**. Araraquara: Junqueira e Marin; Marília: Cultura Acadêmica, 2009.

DIAS, E. F. **A liberdade (im)possível na Ordem do Capital: reestruturação produtiva e passivização**. 2.ed. ver e amp. Campinas: IFICH/UNICAMP, 1999 (Textos didáticos, 29).

ENGELS, F. **A origem da família, da propriedade privada e do Estado**. 3.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1977.

\_\_\_\_\_.; CIAVATTA, M. Educação básica no Brasil na década de 1990: subordinação ativa e consentida à lógica do mercado. **Educ. Soc.**, Campinas, vol. 24, n. 82, p. 93-130, abril 2003. Disponível em <<http://www.cedes.unicamp.br>>

HAYEK, F. A. **O caminho da servidão**. 5.ed. Rio de Janeiro: Instituto liberal, 1990.

LENIN, V. I. O Estado e a revolução: a doutrina marxista do Estado e as tarefas do proletariado na revolução. São Paulo: Global, 1987 (Bases, v. 51).

MARX, K. **O capital: crítica da economia política**. Livro primeiro, v. II. 16.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1998, p. 826-877.

MERQUIOR, J. G. **O liberalismo: antigo e moderno**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1991.

PORTELLI, H. **Gramsci e o bloco histórico**. 6.ed., Rio de Janeiro, Paz e terra, 2002.