

## ESTADO, SOCIEDADE E POLÍTICA EDUCACIONAL BRASILEIRA: UMA POSSÍVEL ANÁLISE

Lenilda Cordeiro de Macêdo<sup>1</sup>

**RESUMO:** Este artigo constitui-se de uma reflexão sobre Estado, sociedade e análise de políticas públicas. Focalizamos nossa discussão na política educacional brasileira, empreendida a partir dos anos de 1990 marcada, fortemente por traços neoliberais. Entre os autores pesquisados destacamos: Anderson (2008), Bobbio (1992), Frey (2000), Souza (2006), entre outros. Trata-se de uma pesquisa de caráter bibliográfico, em que buscamos explicitar as diferentes perspectivas de análise política e de Estado /sociedade na tentativa de compreender o contexto político educacional brasileiro. Os resultados, preliminares, evidenciaram que a abordagem neoinstitucionalista é uma perspectiva de análise de política promissora para a área. Por fim, é importante, no processo de avaliação das políticas públicas, ampliar nossas lentes teóricas para compreendermos o entrelaçamento do processo político com a política e, com as respectivas instituições, além do estilo político do governo em ação.

**Palavras-Chave:** Estado, políticas educacionais, abordagem neoinstitucionalista.

### STATE, SOCIETY AND BRAZILIAN EDUCATIONAL POLICY: AN ANALYSIS OF POSSIBLE

**ABSTRACT:** This article consists of a reflection on the State, society and policy analysis. We focus our discussion on educational policy in Brazil developed from the 1990s, a period heavily marked by neoliberalism. Among the authors surveyed, we highlight: Anderson (2008), Bobbio (1992), Frey (2000), Souza (2006), among others. This is a piece of bibliographical research, where we try to expose the different perspectives of policy analysis of State/ society analysis, in an attempt to understand the political context of education in Brazil. The preliminary results reveal that the new institutionalism perspective of policy analysis offers a promising framework for that research area. Finally, it is important, in the evaluation of public policies, to expand our theoretical lenses to understand the interrelations between the political process and politics, and the institutions, beyond the political government style in action.

**Keywords:** State, education policy, new institutionalist approach.

### INTRODUÇÃO

A Ciência política é composta basicamente por três perspectivas de estudo. A primeira diz respeito ao sistema político, preocupação dos filósofos clássicos, Platão e Aristóteles: o que é um bom governo e qual tipo de Estado é melhor para proteger e fazer os cidadãos felizes; outra perspectiva diz respeito ao próprio processo político, cujas análises focam-se nos

---

<sup>1</sup> Doutoranda do PPGE /UFPB [lenildamacedo@ig.com.br](mailto:lenildamacedo@ig.com.br). Apoio Financeiro: CAPES.

processos decisórios e, por fim uma terceira perspectiva trata das ações produzidas pelo processo político, ou seja analisa o Estado ou governo em ação. “Diz respeito à análise de campos específicos de políticas públicas, como as econômicas, sociais, ambientais [...]” (FREY, 2000).

As políticas públicas constituem-se em um campo da Ciência Política. Seu objeto de estudo é a ação dos governos, busca entender como e porque os governos adotam determinadas ações (SOUZA, 2006). As políticas de governo não são neutras, mas fruto de um processo político no contexto de uma sociedade capitalista de classes. De forma sintética política pública pode ser caracterizada como:

Campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou no curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real (Souza, 2006, p.26)

As ações de governo podem ser amplas ou restritas, centralizadas ou descentralizadas. Vai depender da forma de governo empreendida. Em uma forma de governo com traços oligárquicos as políticas públicas são restritas/ frágeis e são de caráter unilateral. Contrapondo-se a esta perspectiva, no governo democrático, onde impera o princípio da igualdade, as políticas são amplas/ universalistas e, em geral pressupõem a participação da sociedade, ou seja, são construídas horizontalmente. As demandas da população são atendidas. Estas seriam as formas puras, mas entre estas há formas intermédias que estão na dependência do processo político-econômico preexistente e da capacidade de organização da sociedade civil.

A análise de políticas públicas não deve se restringir, tão somente em ver a ação dos governos. Uma das vertentes da Ciência política que tem como foco uma análise mais contextualizada e problematizadora destas ações emerge nos Estados Unidos nos anos de 1950 abordagem de Policy Science. Em outros países da Europa, a exemplo da Alemanha estas preocupações surgem nos anos de 1970, quando da ascensão da social democracia e, no Brasil, como nunca tivemos um governo, efetivamente social democrata, tendo em vista um desenvolvimento industrial tardio, só recentemente os estudiosos tem se preocupado com este campo científico, ademais, garantir direitos sociais básicos a população é fundamental para a própria reprodução do capital.

Frey (2000) ressalta que a policy Analysis tem como foco principal a empiria e a prática política, por isso, é fundamental, quando se estuda as políticas públicas, analisar não apenas a política em si (Policy), ou seja, os programas/ projetos, conteúdos, mas o processo político (politics), que diz respeito ao jogo de forças empreendido para se elaborar/implementar as ações e, também as próprias instituições políticas (polity), que são constituídas de identidades, valores e representações diversas, as quais prescindem de atenção quando da análise de uma política.

Há distintas abordagens quando se trata de analisar as ações/políticas de governo. Antecedendo a análise das políticas públicas no contexto da sociedade brasileira iremos destacar, de forma breve, a abordagem pluralista, a marxista e o neoinstitucionalismo.

## A TRADIÇÃO PLURALISTA

A abordagem pluralista tem sua origem nos Estados Unidos da América. Sua preocupação constitui-se em captar o modo como as reivindicações e necessidades da população são atendidas pelo sistema. Azevedo (2001). Não está em pauta se o sistema irá atender ou não as demandas da população, mas como são formuladas as políticas. Este modelo de abordagem supõe uma população politicamente ativa/participativa. O estado constitui-se como um mediador de conflitos inerentes aos grupos, funcionando como um órgão autônomo.

Em sociedades com alto grau de desigualdade, como o Brasil o pluralismo não funciona, pois somos ainda, uma democracia delegada (FREI, 2000). Os cidadãos, em sua maioria, não assumem uma posição ativa na sociedade, delegam aos políticos, seus representantes, o poder de decidir de forma incondicional sobre suas necessidades.

Os defensores do pluralismo não ignoram a tecnoburocracia estatal nem tampouco a pressão e os conflitos oriundos dos diversos grupos de interesse, apenas deixam que estes se resolvam a partir do jogo de forças inerentes as instituições sociais. Além do mais, a desigualdade, que existe mesmo em sociedades de capitalismo avançado, não é levada em consideração quando se trata de analisar os processos políticos.

## A TRADIÇÃO MARXISTA

No tocante a tradição crítico-marxista<sup>2</sup>, inicialmente, destacamos que as políticas públicas não foram objeto de estudo de Marx, nem sequer podemos afirmar que ele tem uma teoria de Estado (GRUPPI, 1980). Marx teve como foco denunciar as raízes das desigualdades e da exploração inerentes a própria sociedade capitalista, o que repercute nas ações do Estado burguês, que, segundo este pensador é a expressão da sociedade de classes.

Segundo Azevedo (2001), Marx faz uma discussão sobre os direitos do homem e do cidadão, nos moldes da Revolução Francesa na obra *“A questão judaica e na Crítica ao programa de Gotha (1979)*, além de ter se posicionado sobre o processo que culminou na aprovação da lei fabril na Inglaterra no livro I de *O capital (1875)*. Todavia, independentemente das leis e ações do poder público, voltadas para os proletários, para Marx, tais ações sempre visavam, em última instância, a reprodução do capital. Podemos citar como exemplo o regime social democrata, no qual o Estado do bem estar passa a regular a economia e a expandir os direitos sociais, dos trabalhadores consolidando a convivência do capitalismo com a democracia (AZEVEDO, 2001).

As interpretações variam de foco a partir de cada pensador marxista ou neo marxista. Alguns focalizam a questão econômica, outros a política propriamente dita e, outros as ideológicas, quando se trata de analisar as políticas sociais. A escola lógica do capital, cuja origem é alemã é uma destas variantes. Hirsch (apud AZEVEDO, 2001, p. 42) afirma que, “investigar o Estado seria uma tarefa que requeria, antes de tudo, a análise do próprio processo de acumulação. [...] é o próprio dinamismo do processo de acumulação o causador das contínuas transformações das estruturas do Estado.”

Neste caso, as políticas públicas são dispositivos para garantir a reprodução material, uma vez que a dominação implica, ao mesmo tempo, repressão e reprodução de classe, através de garantia de direitos básicos que se traduzem em políticas públicas.

Poulantzas (1980), que focou suas análises no processo político, com base no estruturalismo de Althusser e no conceito de hegemonia de Gramsciano, relativiza o papel do

---

<sup>2</sup> Não devemos tomar apenas como uma abordagem vai além desta classificação.

Estado. Para ele, o Estado é permeado pela luta de classes antagônicas, sendo que os interesses das classes subalternas, também são de certa forma, representados o que o leva a defender a instauração do socialismo democrático, que pode viabilizar a ascensão das classes subalternas, mantendo-se, portanto um sistema plural (AZEVEDO, 2001).

Claus Offe (1984), tratando, também da questão política refuta a tese de Poulantzas sobre a relatividade do papel do Estado e afirma que o mesmo opera por meio de mecanismos de seletividade, que são: seleção negativa, em que exclui das suas ações demandas anticapitalistas; seleção positiva, o Estado atua no sentido de atender a interesses que beneficiem o capital e o sistema social como um todo e, por último, de forma contraditória, o Estado precisa ocultar seu caráter de classe (AZEVEDO, 2001) Nesta perspectiva, a política educacional constitui-se em:

Um meio de garantir a sociabilidade da força de trabalho segundo os parâmetros próprios do capitalismo. É desta perspectiva que considera a implantação dos sistemas políticos e o seu caráter obrigatório e universal. A regulação estatal sobre a educação, conjugada a outras políticas públicas, constitui-se, assim, numa das estratégias para regular e manter a possibilidade e continuidade do trabalho assalariado. A partir de seus construtos, infere-se, portanto, que a atuação do Estado na oferta de educação básica obrigatória e gratuita não deixa impurezas nos filtros de seletividade a que se submete o direcionamento da sua ação (AZEVEDO, 2001, p. 51).

A política educacional constitui-se em um mecanismo de sustentação/ reprodução do capital, todavia, como todo processo histórico-social, o capitalismo traz em si a contradição, pois ao se garantir o direito a educação transcende-se o caráter regulatório e ideológico implícito nesta política de estado e abre-se uma brecha para potencializar a luta da classe popular pelos demais direitos, individuais, sociais e políticos.

## O NEOINSTITUCIONALISMO

O neoinstitucionalismo se constitui, na atualidade, em uma abordagem substancial para a análise das políticas públicas, pois vai além da discussão macroestrutural, que de certa forma é determinista, como também, não se limita a visão puramente institucional, que difunde a idéia de que um desenho institucional bem elaborado resolve os problemas e as demandas da população. Um exemplo recente deste modelo de política é o do governo Fernando Henrique Cardoso, o qual implementou uma reforma estrutural do Estado limitando, portanto as ações do mesmo, sem levar em consideração a desigualdade estrutural e a fragilidade democrática das instituições públicas brasileiras (FREY, 2000).

As instituições não estão acima dos interesses e conflitos sociais. Ao contrário, elas têm um sentido funcional, estratégico e cultural. Põem ordem ao caos, regulam as relações institucionais, distribuem cargos, regulamentam as ações, através de leis e decretos, distribuem recursos, entre outros.

A abordagem neoinstitucionalista vem iluminar a análise das políticas públicas porque não considera apenas a importância da racionalidade no processo de decisão, nem apenas a determinação econômica forjada pelos marxistas, mas considera, além destes aspectos, as

identidades, valores, enfim as representações sociais<sup>3</sup> dos agentes envolvidos na elaboração, implementação e avaliação de políticas públicas, que são definidas por Jodelet (2002):

As representações sociais são fenômenos complexos sempre ativados e em ação na vida social. Em sua riqueza como fenômeno, descobrimos diversos elementos (alguns, às vezes, estudados de modo isolado): informativos, cognitivos, ideológicos, normativos, crenças, valores, atitudes, opiniões, imagens, etc. Contudo, estes elementos são organizados sempre sob a aparência de um saber que diz algo sobre o estado da realidade. É uma totalidade significativa, que, em relação com a ação, encontra-se no centro da investigação científica, a qual atribui como tarefa descrevê-la, analisá-la, explicá-la em suas dimensões, formas, processos e funcionamento (JODELET, 2002, p. 21)

Azevedo (2001) destaca que ao se elaborar uma política pública há diferentes referenciais implicados: o cognitivo, que diz respeito a competência técnico-científica para elaborar o projeto e o colocar em ação; sendo que esta ação está associada às próprias representações sociais do sujeito, que buscará compreender as causas do fenômeno a partir de uma elaboração de um significado particular sobre o mesmo; a dimensão instrumental, que tem a ver com os mecanismos legais, institucionais, entre outros e a dimensão normativa que exprime “a relação entre as políticas, os valores e as práticas culturais e sociais prevalentes” (AZEVEDO, 2001, p. 66).

Os sujeitos sociais, além de atores políticos são pais/mães, profissionais liberais, funcionários públicos, pertencem a um gênero, a uma raça/etnia, etc. há uma multiplicidade de identidades, valores e representações que estão em jogo em meio a outras diferentes identidades, que por sua vez, são marcadas por determinado contexto sócio-cultural.

O neoinstitucionalismo pressupõe que as possibilidades de escolha dos atores são determinadas pelas estruturas político-institucionais (FREY, 2000). Porém, recomenda-se aliar a análise política com outros fatores adicionais, como o estilo de comportamento político, que é por sua vez, condicionado pela cultura político-administrativa. Esta vertente de pesquisa considera que os fatores culturais, atitudes e padrões de comportamento, tais como, o clientelismo, o paternalismo ou a corrupção, tem se mostrado relevante para entender melhor o processo político e a qualidade da política.

Em uma sociedade marcadamente capitalista as instituições são construídas por sujeitos históricos movidos por valores, desejos, ambições e as mais diversas representações sociais sobre o que é fazer política e como deve agir um cidadão na sociedade. Além disto, tais instituições determinam relações de poder e possibilitam, ou não condições para a emancipação humana. As instituições políticas são marcadas por contradições e as relações de dominação perpassam o Estado. Há projetos de sociedade em disputa, um ocupa a função hegemônica enquanto outro (s), de forma estratégica, buscam ocupar os espaços sociais em uma luta contínua por uma sociedade mais justa.

---

<sup>3</sup> Construção teórico-metodológica elaborada por Moscovici (1989), Jodelet (1989), Abric (1989)

Por fim, as instituições exercem um papel estratégico na constituição de um governo. Precisam ser avaliadas a partir de lentes teóricas, uma vez que, em si mesmas não são determinantes para o processo político. Uma análise política ampla e consistente implica refletir sobre o processo político (politics), a política (policy) e sobre as instituições (polity) somando-se a análise do estilo de comportamento político e da cultura político-administrativa dos atores.

Tendo por base estas distintas abordagens de análise em políticas públicas faremos uma breve discussão sobre Estado e a sociedade, para em seguida, refletir sobre as políticas educacionais no Estado brasileiro.

## ESTADO E SOCIEDADE CIVIL

A tradição crítica tendo em Marx e Engels (2007) Gramsci (1991) grandes expoentes faz uma dura crítica a tradição jusnaturalista<sup>4</sup>, tendo em vista a afirmação dos direitos naturais dos indivíduos. Para Marx, não existiu o indivíduo primitivo, mas sociedades de homens que se reuniram com o objetivo de lutar pela sobrevivência. A idéia de direitos naturais/individuais é equivocada, no sentido de que tais direitos não nasceram com os homens, mas são frutos de uma luta da classe burguesa cujo Estado existe para dar garantias a propriedade privada. A Lei, o contrato está acima da soberania do povo.

Mesmo em Rousseau, cuja sociedade (*Koinoneia*) surge de um contrato o indivíduo, seu direito a vida, a propriedade é preexistente a igualdade, que, neste caso é uma igualdade apenas formal/ jurídica. Tais pressupostos são a base do individualismo burguês: “o indivíduo preexiste ao Estado, ou seja, o indivíduo humano nasceu antes da sociedade civil e esta nascerá pelo contrato” (GRUPPI, 1980, p.14)

Na perspectiva marxiana a idéia de democracia burguesa é equivocada, pois mesmo em sua versão mais progressista o Estado constitui-se na dominação de uma classe, a burguesa sobre uma maioria, o proletariado. A liberdade é restrita/limitada constitui-se apenas uma figura jurídico-legal (GRUPPI, 1980).

É importante entender Marx e Engels, como homens de ação, que viam a história como um processo, eram típicos representantes de seu tempo. Quando escreveram seus textos sobre política, sendo um de seus mais expressivos *O Manifesto do Partido Comunista*, escrito em 1848 o contexto social e histórico era demarcado por Estados nacionais totalitários, a exceção da França e Estados Unidos, que mesmo tendo acenado para os ideais de liberdade e igualdade, não cumpriram suas promessas.

A perspectiva dialético-materialista destes pensadores os possibilitava perceber as contradições da sociedade capitalista: a propriedade privada, a exploração da mais valia, a divisão social do trabalho e a alienação constituíam-se na base desta sociedade, que em última instância, caracteriza-se pela dominação da classe burguesa sobre os trabalhadores. Em face desta realidade, o proletariado deveria lutar contra a opressão da sociedade burguesa. A revolução, através da ditadura do proletariado, para elevação destes a classe dominante era um imperativo. Portanto, só uma ruptura radical com o modo de produção em vigor forneceria as bases para uma sociedade comunista, ou seja, uma sociedade sem Estado...

---

<sup>4</sup> Direito natural (em [latim](#) *lex naturalis*) ou jusnaturalismo é uma teoria que postula a existência de um [direito](#) cujo conteúdo é estabelecido pela [natureza](#) e, portanto, válido em qualquer lugar. Os filósofos clássicos modernos defensores do jusnaturalismo foram: Hobbes, John Locke e Rousseau.

O marxismo é essencialmente um processo de crítica. Quando Marx critica e analisa as leis do capitalismo, ele evidencia suas contradições e necessidade da superação destas. Quando Marx define e critica o Estado como “expressão do poder de uma classe em cima da sociedade, ele declara a falsa neutralidade do Estado, a falsidade de sua independência das classes e coloca a necessidade de sua extinção, de sua negação (GRUPPI, 1980, p. 70).

A sociedade capitalista, o Estado burguês, não pressupõe a democracia real, legítima. Declara-se uma democracia jurídica criando-se a figura do cidadão. Não tem como existir igualdade entre patrão e trabalhador, as relações são desiguais, mesmo que perante a lei, todos possam votar e ser votados (direitos políticos) os direitos individuais/ naturais, expressão de luta da burguesia, atropelam a consolidação dos direitos políticos, pois as relações de produção são marcadas pelas de poder/dominação.

Ademais, o direito burguês é limitado porque pressupõe a capacidade, o dom natural dos cidadãos sem levar em consideração as diferenças: alguém que tem menos necessidades pode ser capaz de produzir mais, enquanto que alguém, que tem mais necessidades produz menos tendo em vista ser menos capaz. Sendo, que esta falta de capacidade não é natural, mas sim estruturada historicamente, uma vez que o trabalhador não tem as mesmas oportunidades de acesso aos bens materiais e culturais que o sujeito da classe dominante tem.

A concepção marxiana de sociedade civil, como o conjunto das relações econômicas é ampliada por Gramsci, que, sem deixar de considerar a ideologia como parte da superestrutura, chama de sociedade civil “a esfera na qual agem os aparatos ideológicos que buscam exercer a hegemonia e, através desta, obter o consenso”. (BOBBIO, 1992, p. 40).

Em Pensadores clássicos, como Hobbes, Locke e Rousseau a sociedade civil era o Estado (*civitas*), condição contrária ao estado de natureza em que viviam os homens. Parte-se do estado natural para o civil, tais pensadores são representantes da tradição jusnaturalista e defensores do contrato civil ou social para o estabelecimento de uma nova ordem.

Houve uma expressiva evolução ao longo da história, tendo em vista que o Estado em Hobbes era opressor, em Locke a razão de ser era a garantia da vida, bens e liberdade dos súditos, ou seja, governava para a sociedade (pelo menos para a burguesa). E em Rousseau, a sociedade, através das assembléias é soberana. Houve um movimento ascendente no pensamento político, no qual de súdito o povo passa a ser soberano, no sentido do exercício do poder.

Na perspectiva mais atual, Estado e sociedade civil exercem poder. Estado e sociedade civil, na contemporaneidade, na maioria das sociedades ocidentais, são expressões do processo político, apesar de serem distintas, são necessárias, estabelecendo-se uma correlação de forças, na qual o cidadão luta por seus direitos e o Estado procurará cumprir com o seu dever. Nesta perspectiva, diferentemente de Marx, em Gramsci, sociedade civil não é mercado (OLIVEIRA, 2008).

Gramsci não descarta a dicotomia sociedade civil/Estado, mas a percebe como superestrutura, sendo, portanto, lócus privilegiado da ideologia. Tal concepção ampliada de Estado não surpreende, pois Gramsci (1991) viveu em outro tempo histórico, outros movimentos estavam acontecendo que lhe possibilitou vislumbrar outras relações de poder.

Para o pensador político a hegemonia (grego *dirigir*) categoria central, que ele toma de empréstimo de Lênin<sup>5</sup>, constitui-se na direção que deve ser conquistada pela sociedade civil.

Quando Gramsci se utiliza do termo hegemonia ele está vislumbrando, coerente com sua perspectiva político-filosófica, a ditadura do proletariado, todavia, os tempos são outros, na Rússia, com Lênin foi necessário a luta armada, na Itália, e em outros Estados no início do século XX havia outro cenário social e político. Neste sentido, enquanto intelectual orgânico do seu tempo vislumbrou as facetas do processo social e político: a dominação, o consenso, a coerção e a persuasão. O que está em jogo é a função dirigente...

Hegemonia é impensável sem uma exploração do terreno nacional. A hegemonia é justamente a capacidade de descobrir a especificidade nacional, as características específicas de uma sociedade determinada. A hegemonia é conhecimento, além da ação, por isso é conquista de um novo nível de cultura, é a descoberta de coisas que não se conhecia (GRUPPI, 1980, p. 81).

Diante do cenário político-cultural preexistente, Gramsci, coerentemente, aponta para a substituição da guerra de movimento pela de posição, que significa um justo equilíbrio entre processos sociais e políticos. Mas, para isto é preciso que a classe popular, os trabalhadores, camponeses, proletários, entre outras categorias, tenham acesso a cultura, não é apenas pela força política que o bloco histórico exercerá oposição, mas através da ideologia. O modo de produção não determina apenas as instituições, mas a própria consciência dos sujeitos (MARX e ANGELS, 2007).

Gramsci ressalta que a sociedade civil prescinde de intelectuais orgânicos para exercer a hegemonia. Sendo que todos os homens são intelectuais, independentemente de sua profissão, pois possuem uma concepção de mundo e podem modificar e/ou ajudar a perpetuar determinada visão. Ou seja, mesmo o camponês, que não tem acesso aos bens culturais é um intelectual e é capaz de exercer uma função política na sociedade. O intelectual não é aquele que se destaca pela boa retórica, eloquência, mas aquele que age, um organizador, tendo em vista que para se exercer a hegemonia é preciso conhecimento e ação, sobretudo política (GRAMSCI, 1982).

Diante da visão ampliada de estado e de sociedade civil apresentada por Gramsci, como poderíamos caracterizar o Estado? Ele não é mais a expressão da classe dominante, nem o único detentor da ideologia. Sendo assim, ele perde o status de *todo* e passa ao status de *parte de um todo*, ou seja, parte do sistema político, junto com a sociedade civil, que também exerce uma função política podendo se tornar hegemônica ou não. A hegemonia vai depender da capacidade de organização e da correlação de forças presentes. Sendo assim, é possível falar em um Estado social, aquele que permeia a sociedade e é também, permeado por ela (BOBBIO, 1992, p. 52).

Em face desta perspectiva, o Estado pode ser visto como uma forma complexa de organismo social para além do ordenamento jurídico. Pode ser caracterizado, também como um subsistema do sistema social, tese dominante a partir do século XIX quando se fala da própria extinção do Estado (BOBBIO, 1992, p. 62).

---

<sup>5</sup> Vladimir Ilitch Lenin ou Lenine. Foi um [revolucionário](#) e [chefe de Estado russo](#), responsável em grande parte pela execução da [Revolução Russa](#) de 1917, líder do Partido Comunista. Influenciou teoricamente os partidos comunistas de todo o mundo, e suas contribuições resultaram na criação de uma corrente teórica denominada [leninismo](#).



O Estado nacional, de forma lenta, porém progressiva, passou de defensor dos interesses patrimonialistas para o de defensor dos interesses coletivos, sendo que este movimento é dialético, depende da especificidade de formação econômica e social dos mesmos e da capacidade de organização /direção da sociedade civil.

Esse processo de descentralização do poder deu-se a partir do momento em que a sociedade civil se organizou ocupando espaços políticos importantes, que potencializam a democratização desse poder. Em sociedades mais desenvolvidas, do ponto de vista econômico e, conseqüentemente cultural e social a democracia burguesa é bastante avançada, pois a população teve acesso a educação, direito social primordial para a garantia dos demais direitos, muito mais cedo.

Em contraposição, em países da América Latina como o Brasil, onde até hoje percebemos resquícios da colonização predatória de Portugal, a educação do povo foi tardia e precária. Conseqüentemente, não temos um povo educado, ciente de seus direitos, inclusive os políticos. A democracia, no sentido de exercício do poder pelo povo ainda é muito frágil nas sociedades cujos cidadãos foram alijados historicamente de seus direitos sociais, dentre eles a educação.

Em face do exposto, nos questionamos: é possível falar em democratização da educação no Estado capitalista burguês? No próximo item discutiremos as políticas públicas no Brasil buscando vislumbrar as contradições, no que se refere a garantia do direito a educação da classe trabalhadora.

## **O ESTADO BRASILEIRO E AS POLÍTICAS PÚBLICAS**

Estamos vivendo uma nova forma de colonialismo, o ideológico. Não basta aos grandes Estados, às superpotências mundiais exercerem dominação por intermédio das relações comerciais altamente desiguais. É preciso dinamizar o capital, expandir as fronteiras para ampliar a acumulação e o lucro, incentivar o consumo, uma vez que o capital prescinde de uma estrutura para se expandir sua dominação.

Santos ( 2006, p. 286) afirma, que a dominação dos países do norte sobre os do Sul é irreversível apontando como um dos principais vetores desta hegemonia a globalização da economia acompanhada de seus efeitos que são, em essência desumanos, tendo em vista a pobreza absoluta que atinge um bilhão de pessoas no mundo. Surgiu um novo Leviatã, o mercado com sua ânsia de atingir todas as esferas da sociedade, seja no campo ideológico ou no político. Enquanto os Estados/nações perdem aos poucos sua autonomia na gestão da economia.

Quando Hobbes escreveu sobre o Estado Moderno, mesmo que já estivesse preocupado com a defesa da propriedade privada, quem deveria proteger e gerir a mesma deveria ser o soberano, que para isso deveria ser forte, provocar o medo. Só que na fase atual do capital não se faz mais necessário um soberano para protegê-lo, o próprio mercado tem suas estratégias de proteção e, por sua vez de dominação, sendo este o próprio Leviatã. Sua força é tal que uma nação pode ir à bancarrota em poucas horas.

O poder dominante, até algumas décadas era o político. Todavia, estamos assistindo a uma profunda reviravolta neste campo, justamente para que o mercado seja o centro, atue de forma livre em escala global, através de empresas transnacionais, verdadeiros impérios, cuja mobilidade geográfica tem sido favorecida pela desregulação dos mercados financeiros e pela revolução da microtecnologia, fenômeno que tem aumentando, mais ainda o fosso Norte/Sul, pois quem detém maior produção de conhecimento, nesta área são justamente os países do Sul.

O modelo de produção capitalista para perpetuar-se na história e se universalizar tem passado por várias fases, sustentado pela filosofia liberal. No período inicial, entre os séculos XVI e XVIII foi marcado pela expansão marítima, pelo colonialismo territorial e pelo mercantilismo. Pensadores como Anderson (2008) e Theborn (2008) identificam quatro fases institucionais do capitalismo a partir da segunda metade do século XIX.

Na fase do capitalismo competitivo clássico o poder do Estado, do mercado e das empresas era relativamente equilibrado. Na segunda fase, de capitalismo organizado, as empresas se tornaram fortes, foi o momento da formação de cartéis, trustes. Na terceira fase, entre o período do pós-guerra até, aproximadamente os anos de 1970 percebeu-se duas tendências: crescimento da economia mundial (mercado forte) e fortalecimento do Estado do bem-estar. Diversos Estados da Europa ocidental implementaram políticas de proteção social como: previdência, saúde, moradia, educação, entre outros (Theborn, 2008).

Houve um retrocesso no tocante a atuação do Estado do bem-estar social, fruto da atual fase do capitalismo. Este movimento originou-se, inicialmente de duas grandes potências econômicas mundiais, a Inglaterra e os Estados Unidos, cujos governos eram respectivamente, Margareth Thatcher e Ronald Reagan. Fenômeno distinto do liberalismo clássico foi denominado de neoliberalismo, cuja base teórica se encontra na obra *O caminho da servidão* de Frederich Von Hayek (1944), contrapunha-se a qualquer limitação dos mecanismos de mercado (Anderson, 2008, p.9).

Hayek e outros papas do neoliberalismo, como Popper e Milton Friedman, pregam a defesa incondicional da liberdade do cidadão, a velha/nova defesa dos liberais clássicos, portanto do livre mercado, a vitalidade da concorrência, uma reserva de desempregados, a desigualdade como valor positivo. Tais idéias não ecoaram até a crise global de 1973, que atingiu o mundo capitalista, causando uma profunda recessão.

No Brasil, a ideologia neoliberal tomou fôlego no governo de Fernando Collor de Mello (1990-1992), que dentre outras iniciativas, favoreceu a entrada do capital estrangeiro no país. Por outro lado, a sociedade civil demonstrou vitalidade em alguns setores trabalhistas (OLIVEIRA, 2008) evidenciando um movimento de hegemonia contrário às posições privatistas e de abertura de mercado, a corrupção política e a recessão econômica, além da pressão pela democratização e melhoria da educação em todos os níveis.

No governo de Fernando Henrique Cardoso (1995 -2002), que o neoliberalismo atingiu seu ponto máximo no país. Realizando, por intermédio do Ministro Luiz Carlos Bresser Pereira, a reforma do Estado, que incluía a desburocratização e o enxugamento das contas públicas, através da privatização de empresas estatais, corte de gastos sociais, desregulamentação da economia e forte pressão sobre as entidades sindicais; contribuindo para uma reserva de desempregados, competitividade e aprofundamento das desigualdades sociais, consequência da forte atuação do mercado.

Um dos setores que mais sofreu corte de recursos e ajustes estruturais foi o das políticas educacionais. A reforma educacional primou por orientações economicistas, procurando adequar às políticas educacionais às de desenvolvimento econômico, alinhadas à nova ordem mundial, tendo como suporte financeiro e ideológico organizações multilaterais como O Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional, entre outras (CORAGGIO, 2003; TORRES, 2003).

O impacto das reformas se fez perceber, também na difusão de idéias com relação às questões curriculares. Este órgão investiu nos anos 1990 cerca de um bilhão de dólares, nesta área específica, a grande maioria na América Latina e Ásia. Pereira afirma:

Todavia, vale ressaltar que as reformas curriculares acontecem não só no Brasil, mas em outros países da Europa e das Américas. Essas

reformas curriculares têm priorizado as macro propostas oficiais em detrimento das propostas curriculares que contemplam as necessidades e realidades locais. Embora esta questão seja importante para professores e professoras, corpo técnico-pedagógico, equipe de apoio, alunos e alunas e pais, só agora começa a ser vista como uma questão relevante para a sociedade (PEREIRA, 2006, p. 18).

Pretender homogeneizar o currículo em nível global nos parece uma medida antidemocrática, pois cada país tem uma realidade cultural e histórica. O Brasil é um país de dimensões continentais. É importante que se respeitem as diferenças e singularidades de cada região e, até mesmo de cada escola. A negação do exercício da autonomia pedagógico-curricular expressa, fortemente resquícios da centralização e autoritarismo, marcas da nossa educação ao longo da história.

As conseqüências destas políticas, principalmente em países como o Brasil, que tem uma história de descaso para com a educação da população pobre, são intensas. Fernandes (1966, p.72) destaca, que o valor dado a educação pelo povo brasileiro sempre foi acanhado, desde a colônia. Apenas na camada dominante a educação possuía certa importância. A grande massa foi negado o acesso a educação escolarizada. Este descaso chegou, praticamente até a segunda metade do século XX, quando tínhamos cerca de 40% da população brasileira analfabeta.

A ausência do Estado no tocante a educação pública popular no Brasil é vergonhosa. Chegamos a década de 1990 sem termos universalizado sequer o ensino fundamental, com uma massa de professores mal formados e mal pagos, com um alto índice de analfabetismo de crianças, jovens e adultos, além de escolas sem estrutura física.

Tínhamos/temos sérios problemas estruturais, a democratização da educação escolar ainda não tinha atingido nenhum dos segmentos da educação básica, portanto, carecíamos de políticas de Estado universalistas e não de políticas focalistas, de curto prazo, oriundas de organismos internacionais, que pretenderam transportar idéias e estratégias de mercado para a educação. A educação passou a ser um bem de mercado, necessária para a reprodução e acumulação do capital. Quem pode pagar por uma boa educação vai ter acesso a mesma, quem não pode, fica refém de um Estado fraco, que investe minimamente em políticas sociais.

Locke com a sua teoria do individualismo, da liberdade, continua atual. O Estado liberal é justamente aquele que vai apenas proteger a liberdade dos indivíduos, portanto a defesa intransigente do livre mercado pelos papas do neoliberalismo.

A Onda neoliberal, que atingiu praticamente o planeta tem deixado um rastro de miséria econômica e social sem precedentes. Sem contar que os países do Sul estão, praticamente sem autonomia para resolver os conflitos internos, que são inerentes ao próprio modo de produção, como a violência urbana, doméstica, contra as crianças, mulheres e outras categorias sociais. Enfim, há um desrespeito crescente aos direitos humanos, sociais e políticos.

Quanto menos educação pública, menos conhecimento e informação sobre os direitos, portanto cada vez mais temos menos cidadania, menos democracia, o ideal clássico rousseauiano burguês. Se houve um aumento de desigualdade, conseqüentemente, diminuiu a democracia. Sendo, que de forma paradoxal há um movimento internacional intenso a favor dos direitos humanos, conforme destacou Santos (2006):

... no momento em que os países centrais e as instituições internacionais sob seu controle impõem aos países periféricos e semiperiféricos a adoção de regimes de democracia e de defesa dos direitos humanos, as relações entre Estados no interior do sistema interestatal são cada vez menos democráticas, na medida em que os países do sul têm cada vez menos autonomia interna e estão sujeitos a imposições externas de toda ordem, por vezes, indiciadoras do início de um novo ciclo colonialismo, ou pelo menos de colonialismo...(SANTOS, 2006, p. 300)

Incentivar a democracia, o respeito aos direitos humanos<sup>6</sup> é uma estratégia fundamental, uma vez que a sociedade classista é substancialmente violenta, sendo esta uma das suas principais contradições. Neste sentido, incentivar a paz, a justiça, o respeito a dignidade da pessoa humana, a democracia é uma estratégia ideológica importante para se manter a ordem e a liberdade, princípios fundamentais ao progresso da sociedade capitalista burguesa.

O que nos resta, enquanto sociedade civil, no sentido gramsciano é vislumbrar ações e estratégias hegemônicas no sentido de fazer valer os princípios democráticos de igualdade e justiça social para todos. Precisamos lutar pela legitimação dos direitos humanos, sociais e políticos, mas não de forma vazia, formal, sempre na perspectiva dialética gramsciana: Estado/sociedade civil, consenso/força, persuasão/coerção, direção/domínio (BOBBIO, 1992, p. 40).

Ademais, conforme discutimos no primeiro item, a política (policy) é resultado do entrelaçamento do político (politics) com as instituições políticas (polity). Mesmo frente a um processo político-econômico de dominação, as instituições e seus desdobramentos são fruto de determinadas representações sociais de mundo, sociedade e educação.

Em face do exposto, concluímos, que além do econômico há outros determinantes históricos que influenciam o processo de elaboração e implementação das políticas educacionais. A onda neoliberal é global, mas segundo Torres (2003) a forma como ela vem sendo concebida pelos países é diferenciada. No Brasil, tínhamos uma conjuntura nos anos de 1990 favorável ao modelo neoliberal, enquanto outros países, na América Latina, responderam de forma diferenciada, isto porque os estilos e a cultura política são diferenciados, as representações sobre o que é fazer política / ser político são diversas ,além da cultura e estilo político da própria sociedade.

Estamos Diante de projetos distintos de sociedade, que estão em disputa: até o momento, o projeto burguês tem sido hegemônico, mas não homogêneo. Fazendo uma leitura da perspectiva de Estado Gramsciana (1982) um país onde a sociedade civil é mais organizada, esclarecida, a recepção a projetos hegemônicos será menor, enquanto em sociedades menos organizadas, menos cidadãs a recepção vai ser mais positiva/passiva. Neste caso, as políticas/projetos estão interrelacionadas com o processo político e com as instituições políticas, além do estilo político do governo em ação.

## REFERÊNCIAS

---

<sup>6</sup> Não somos contra a defesa dos direitos humanos, pelo contrário, somos contra a forma ideológica de sua defesa meramente formal, por parte de determinadas instituições, como o Estado burguês, ONGs, entre outras, que pouco fazem para que estes direitos sejam de fato, legitimados.

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir, GENTILLI, Pablo (org.). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. 8 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2008. p. 9-23.

AZEVEDO, Janete Maria Lins. *A educação como política pública*. 2 ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2001, p. 71 (coleção polêmicas do nosso tempo. v. 56).

BOBBIO, Norberto. *Estado, governo e sociedade civil: para uma teoria geral da política*. Trad. Marco Aurélio Nogueira. 4 ed. Rio de Janeiro: Paz e terra, 1987. p. 172.

CORAGGIO, José Luis. Propostas do Banco Mundial para a educação: sentido oculto ou problemas de concepção? In: TOMMASI, Livia; WARDE, Mirian Jorge; HADDAD, Sérgio. (orgs) *O Banco mundial e as políticas educacionais*. 4 ed. São Paulo: Cortez, 2003. p. 75-123.

FERNANDES, Florestan. *Educação e sociedade no Brasil*. São Paulo: Dominus (Editora da Universidade de São Paulo), 1966. p. 614.

FREI, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*. Nº 21 – jun /2000, p. 211-257.

GRAMSCI, Antonio. *Os intelectuais e a história da cultura*. Trad. Carlos Nelson Coutinho. 4 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1982, p. 244.

\_\_\_\_\_. *Maquiavel, a política e o Estado Moderno*. 8 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991, p. 444.

GRUPPI, Luciano. *Tudo começou com Maquiavel: as concepções de Estado em Marx, Engels, Lênin e Gramsci*. Trad. Dario Canali. 5 ed. Porto Alegre: L&PM, 1980, p. 93.

JODELET, Denise. Representações Sociais: um domínio em expansão. In JODELET, Denise (org) *As representações sociais*. Rio de Janeiro: EDUERJ, 2002. p. 447.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. *Crítica da Educação e do Ensino*. Trad. Roger Dangeville. Lisboa: Moraes, 1978, p. 265.

\_\_\_\_\_. *A ideologia Alemã. Feuerbach – a contraposição entre as cosmovisões materialista e idealista*. Trad. Martin Claret. São Paulo: Martin Claret, 2007. p 145.

OFFE, Claus. Dominação de classe e sistema político. Sobre a seletividade das instituições públicas. In: OFFE, Claus. *Problemas estruturais do Estado capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984. p.386.

OLIVEIRA, Francisco. Neoliberalismo à brasileira. In: SADER, Emir, GENTILLI, Pablo (org.). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. 8 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2008. p. 24-28.

PEREIRA, Maria Zuleide da Costa. Globalização e políticas educacionais: ressignificando o currículo. In: PEREIRA, Maria Zuleide da Costa e MOURA, Arlete Pereira. *Políticas educacionais e (re)significações do currículo*. Campinas, SP: Alínea, 2006. p. 15-22.

POULANTZAS, Nicos. *Estado, poder e socialismo*. Rio de Janeiro: Graal, 1980.p. 276.

SANTOS, Boa Ventura de Sousa. *Pela mão de Alice. O social e o político na pós-modernidade*. 11 ed. São Paulo: Cortez, 2006, p. 348

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*. Porto Alegre, ano 8. n.º 16, jul/dez 2006. p. 20-45.

THEBORN, Goron. A crise e o futuro do capitalismo. In: SADER, Emir, GENTILLI, Pablo (org.). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. 8 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2008. p. p.39-49.

TORRES, Rosa Maria. Melhorar a qualidade na educação básica? As estratégias do Banco Mundial. In: TOMMASI, Lúvia; WARDE, Mirian Jorge; HADDAD, Sérgio. (orgs) *O Banco mundial e as políticas educacionais*. 4 ed. São Paulo: Cortez, 2003. p. 125-193.