



# ESTADO, APARELHOS PRIVADOS DE HEGEMONIA E EDUCAÇÃO NO BRASIL: explicitação da direção e do domínio de classe no planejamento de políticas públicas

*Roberto Francisco de Carvalho*<sup>1</sup>

*Eveline Algebaile*<sup>2</sup>

*Doracy Dias Aguiar de Carvalho*<sup>3</sup>

## RESUMO

O texto em pauta aborda fundamentos para a discussão da gestão democrática no âmbito educacional. Na perspectiva analítica que adotamos, especialmente referenciada no filósofo italiano Antonio Gramsci, a democracia é compreendida como uma prática social histórica, marcada por distintas concepções que podem acentuar perspectivas conservadoras ou transformadoras, expressando as relações de forças sociais e políticas que, no contexto capitalista, são decisivamente relacionadas às condições de domínio e direção de classe. A discussão apresentada constitui parte da pesquisa que realizamos sobre as múltiplas determinações das concepções de gestão democrática expressas no Plano Nacional de Educação 2014-2014 (PNE), particularmente em relação à Meta 19, considerando o documento aprovado e o processo de sua elaboração e normatização via Lei 13.005/2014 e seu anexo, bem como seus desdobramentos em relação a planos estaduais e municipais de educação. No presente artigo, limitamo-nos à apresentação e discussão dos fundamentos teóricos para a compreensão da gestão democrática na educação,

---

<sup>1</sup> Doutor em Educação (UFG/Brasil); Professor Associado da Universidade Federal do Tocantins (UFT) nos Cursos de Filosofia e Teatro e Mestrado Profissional em Educação do Programa de Pós-graduação Profissional e Educação (PPPGE/UFT). Pesquisador vinculado: ao Grupo de Estudo e Pesquisa Práxis Socioeducativa e Cultural; ao Observatório de Sistemas e Planos de Educação do Tocantins (ObsSPE); e à Rede Universitas/Br. Orcid iD: <http://orcid.org/0000-0001-7278-181X>. E-mail: [carvalho1917@gmail.com](mailto:carvalho1917@gmail.com)

<sup>2</sup> Doutora em Educação pela Universidade Federal Fluminense (UFF/Brasil); Professora Associada da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Integra o corpo docente da Faculdade de Formação de Professores de São Gonçalo e do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Formação Humana (PPFH/UERJ). Pesquisadora do Grupo de Estudo e Pesquisa THESE. Orcid iD: <http://orcid.org/0000-0002-0720-0772>. E-mail: [ealgebaile@gmail.com](mailto:ealgebaile@gmail.com)

<sup>3</sup> Doutora em Política Social pela Universidade de Brasília (UNB/Brasil). Assistente Social da Universidade Federal do Tocantins (UFT). Programa de Pós-Graduação em Política Social – PPGPS da UNB. Membro do Grupo de Pesquisa Práxis Socioeducativa e Cultural da UFT e do Grupo de Estudo e Pesquisa sobre Democracia, Sociedade Civil e Serviço Social. (GEPEDSS/UNB). Orcid iD: <https://orcid.org/0000-0001-6992-1615>. E-mail: [doracy@uft.edu.br](mailto:doracy@uft.edu.br); [doracy2008@gmail.com](mailto:doracy2008@gmail.com)

com ênfase nas contribuições gramscianas para a análise do Estado, bem como das relações e condições de participação política sob a hegemonia do capitalismo.

**Palavras-chave:** Estado e política educacional. Planejamento Educacional. Gestão democrática.

## **STATE, PRIVATE APPARATUS OF HEGEMONY AND EDUCATION IN BRAZIL: an explanation of the direction and class domain in the planning of public policies**

### **ABSTRACT**

The text in question addresses the fundamentals for the discussion of democratic management in the educational field. From the analytical perspective adopted, especially referenced in the Italian philosopher Antonio Gramsci, democracy is understood as a historical social practice, marked by different conceptions that can accentuate conservative or transformative perspectives, expressing the relations of social and political forces that in the capitalist context are decisively related to the conditions of class domination and direction. The discussion presented is part of the research we carried out on the multiple determinations of the conceptions of democratic management expressed in the National Education Plan 2014-2014 (PNE), particularly in relation to Goal 19, considering the approved document and the process of its preparation and standardization via Law 13.005/2014 and its annex, as well as its developments in relation to state and municipal education plans. In this article, we limited ourselves to the presentation and discussion of the theoretical foundations for the understanding of democratic management in education, with emphasis on Gramscian contributions to the analysis of the State, as well as the relations and conditions of political participation under the hegemony of capitalism.

**Keywords:** State and educational policy. Educational Planning. Democratic management.

## **ESTADO, APARATO PRIVADO DE HEGEMONÍA Y EDUCACIÓN EN BRASIL: explicitación de la dirección y dominio de clase en la planificación de políticas públicas**

### **RESUMEN**

El texto en cuestión aborda los fundamentos para la discusión de la gestión democrática en el ámbito educativo. En la perspectiva analítica que adoptamos, especialmente con base en el filósofo italiano Antonio Gramsci, la democracia se entiende como una práctica social histórica, marcada por diferentes concepciones que pueden acentuar perspectivas conservadoras o transformadoras, expresando las relaciones de fuerzas sociales y políticas que, en el contexto capitalista, están decisivamente relacionadas con las condiciones de dominio y liderazgo de clase. La discusión presentada forma parte de la investigación que realizamos sobre las múltiples determinaciones de las concepciones de gestión democrática expresadas en el Plan Nacional de Educación 2014-2014 (PNE), particularmente en relación con la Meta 19, considerando el documento aprobado y el proceso de su elaboración y reglamentación a través de la Ley 13.005/2014 y su anexo, así como sus desarrollos en

relación con los planes educativos estatales y municipales. En este artículo nos limitamos a la presentación y discusión de los fundamentos teóricos para comprender la gestión democrática en la educación, con énfasis en los aportes a el pensamiento de Gramsci para los análisis del Estado, así como las relaciones y condiciones de la participación política bajo la hegemonía del capitalismo.

**Palabras clave:** Estado y política educativa. Planificación Educativa. Gestión democrática.

## INTRODUÇÃO

Para compreendermos a educação, em geral, e suas especificidades a partir de uma análise articuladora das questões relativas às condições de direção e domínio de classes que nela interferem faz-se necessário abordar questões amplas e complexas. Entre tais questões está a própria compreensão de Estado e de educação na atualidade de um mundo em que as fronteiras nacionais se modificam e dão lugar a uma sociedade de dimensões cosmopolitas em que dadas políticas nacionais – como as educacionais – são influenciadas por diretrizes internacionais e pelos interesses e pressões de distintas classes sociais.

As categorias utilizadas pelo filósofo italiano Antonio Gramsci (GRAMSCI, 1977; 1978; 1991; 1995; 2004; 2006; 2007) para analisar os processos de disputa e manutenção da hegemonia – como Estado ampliado, aparelhos privados de hegemonia (APH), pequena e grande política – mostram-se, do nosso ponto de vista, fundamentais para essa discussão e foram de primordial importância à investigação que deu base ao artigo agora apresentado relativo à questão da gestão democrática tal como expressa no Plano Nacional de Educação 2014-2024 (PNE).

A pesquisa à qual nos referimos abordou a gestão democrática no PNE 2014-2024, particularmente em relação à Meta 19, considerando o documento aprovado e o processo de sua elaboração e normatização por meio da Lei 13.005/2014 e de seu anexo, bem como seus desdobramentos em relação a planos estaduais e municipais de educação, exemplificado no Plano Estadual de Educação (PEE) do Tocantins e o Plano Municipal de Educação (PME) de Palmas - Tocantins.

No presente artigo, porém, limitamo-nos à apresentação e discussão dos fundamentos teóricos utilizados para a compreensão da gestão democrática na educação, com ênfase nas contribuições gramscianas para a análise do Estado, bem como das relações e condições de participação política sob a hegemonia do capitalismo.

A reflexão aqui apresentada busca desvelar as múltiplas determinações em relação aos fundamentos teórico-práticos da gestão democrática. Tendo em vista a contradição entre os elementos de domínio (força/coerção) e direção (consenso/hegemonia) destacados nas formulações de Gramsci e as condições de domínio e direção características do Estado capitalista, buscamos abordar os determinantes econômicos, sociais, culturais, ideológicos e políticos que podem incidir sobre as concepções e práticas de gestão democrática, bem como considerar os aspectos indicativos das condições de exercício da hegemonia e das condições de contra hegemonia nas relações e processos fundamentais relacionados às formas concretas de gestão democrática nas sociedades capitalistas. Por fim, tendo como referência de fundo o estudo que realizamos sobre o PNE 2014-2024, buscamos indagar sobre a estrutura e a dinâmica dos fundamentos teórico-práticos da gestão democrática nos processos de elaboração de planejamentos educacionais.

Frente à problemática exposta, o estudo teórico realizado para fundamentar a análise documental sobre o PNE, PEE/TO e PME/TO (BRASIL, 2014; TOCANTINS, 2015; PALMAS, 2016), e que se tornou o foco do presente artigo, abrangeu a discussão sobre: capitalismo, sociedade civil e Estado; e aparelhos privados de hegemonia (APH). Adicionalmente, frente ao propósito dos autores quanto à continuidade e aprofundamento deste estudo, o texto tangencia, ainda, a discussão sobre: democracia como hegemonia e expressão do domínio e direção de classe; guerras de movimento e posição como formas de organização da luta e da resistência; catarse como momento de superação do momento econômico-corporativo pelo momento ético-político e da pequena política pela grande política; e planejamento de políticas públicas sociais.

## **CAPITALISMO, SOCIEDADE CIVIL E ESTADO AMPLIADO: O PLANEJAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIAIS E DE GESTÃO DEMOCRÁTICA**

Para a discussão sobre Estado ampliado este estudo toma como referências básicas as breves notas sobre a política de Maquiavel presentes no Caderno do Cárcere número 13 (GRAMSCI, 2007). A referida discussão remonta aos fins do século XIX, quando a Itália consegue sua unificação, posto que, desde os tempos de Maquiavel, ela constituía-se de um aglomerado de pequenos reinos ou repúblicas isoladas que se organizaram tardiamente como um Estado moderno.

As reflexões de Gramsci sobre a política e o Estado moderno partem da obra de Maquiavel denominada “O príncipe”. Gramsci faz a crítica da política ocidental e uma importante reflexão acerca do Estado e da política na sociedade moderna e toma a constituição do Estado italiano como um problema. A esse respeito o autor afirma que o fracasso na constituição do Estado nacional italiano ocorreu em razão daquilo que ele qualifica como “o caráter cosmopolita dos intelectuais” e da função universal que propicia a afirmação de uma perspectiva econômico-corporativa em contraposição a uma vontade nacional-popular (ético-política). Para Gramsci (2007, p. 13), O Príncipe é um “livro vivo, no qual a ideologia política e a ciência política fundem-se na forma dramática do ‘mito’”. Nesse sentido, Gramsci evidencia em “O Príncipe” a “grande política: criação de novos Estados, conservação e defesa de estruturas orgânicas em seu conjunto; questões de ditadura e de hegemonia em ampla escala, isto é, em toda a área estatal” (p. 13); o autor não se refere, portanto, à pequena política, como foi o entendimento vulgarmente difundido sobre o pensamento de Maquiavel.

Contudo, ao apropriar-se da fertilidade do pensamento de Maquiavel, Gramsci assevera que o príncipe moderno já não pode ser uma pessoa concreta, mas o elemento de uma sociedade complexa na qual começa a concretizar-se uma vontade coletiva por meio do partido político. Este constitui-se o germe da vontade coletiva nacional-popular organizadora de uma reforma intelectual e moral capaz de gerar uma nova concepção do

mundo, que é impossível de se concretizar sem o envolvimento da burguesia urbano-industrial e das grandes massas dos camponeses na vida política.

Gramsci alerta, entretanto, que não se pode julgar a política a partir das categorias da moral, sobretudo de uma moral influenciada decisivamente pela religião, pois a política deve gerar seus próprios códigos intelectuais e morais. Acrescenta que o político não deve ser julgado por ser honesto ou não, mas por cumprir ou não seus compromissos; ele é julgado pelo fato de obter ou não resultados positivos ou por evitar um resultado negativo. Lembra, nessa direção, que os fins e meios políticos são diversos e contraditórios, mas, é nesse processo contraditório que está a fertilidade para se pensar um Estado moderno nacional-popular calcado em uma perspectiva que abranja, para além dos interesses econômico-corporativos, os propósitos ético-políticos.

Na ação política articulam-se dilemas que envolvem polos contraditórios e convergentes nas práticas sociais: animalidade e humanidade; força e consenso; autoridade e hegemonia; violência e civilidade; individualidade e universalidade; agitação e propaganda; tática e estratégia etc. Tais dilemas, em um governo, obrigam a distinção entre o diplomata e o político: o primeiro não tende a gerar novos equilíbrios, mas a conservá-los. O segundo, no sentido discutido por Maquiavel em “O príncipe”, busca criar relações de força e, portanto, deve ocupar-se do *dever ser*. Para Gramsci (2007), o político não deve mover-se só na “realidade efetiva”, mas, também, no “dever ser” que orienta a ação sobre a mudança da sociedade, no caso da Itália, a passagem para um Estado nacional-popular.

Nesse sentido, defende que, para a criação e consolidação de um Estado nacional-popular, é necessário “o processo de formação de uma determinada vontade coletiva para um determinado fim político” (GRAMSCI, 2007, p. 13). Essa vontade opera de acordo com as necessidades históricas, e, nesse aspecto, “uma das primeiras partes deveria precisamente ser dedicada à ‘vontade coletiva’ apresentando a questão do seguinte modo: quando é possível dizer que existem as condições para que se possa criar e se desenvolver uma vontade coletiva nacional-popular?” (GRAMSCI, 2007, p. 17). Em seguida, o mesmo autor responde:



As condições positivas devem ser buscadas na existência de grupos sociais urbanos, adequadamente desenvolvidos no campo da produção industrial e que tenham alcançado um determinado nível de cultura histórico-político. Qualquer formação de uma vontade nacional popular é impossível se as grandes massas dos camponeses cultivadores não irrompem simultaneamente na vida política (GRAMSCI, 2007, p. 18).

Assim, na perspectiva do materialismo histórico e dialético ou da filosofia da práxis, a vontade nacional-popular ancora-se em uma dimensão social ético-política que supera, por incorporação, a dimensão econômico-corporativa.

Para Gramsci, no entanto, a realidade pensada e vivida efetiva-se por meio de uma dada relação de forças na qual o ser político se move para viver, mantendo e transformando os espaços sociais.

O político em ato é um criador, um suscitador, mas não cria a partir do nada nem se move na vazia agitação de seus desejos e sonhos. Toma como base a realidade efetiva: mas o que é esta realidade efetiva? Será algo estático e imóvel, ou, ao contrário, uma relação de forças em contínuo movimento e mudança de equilíbrio? Aplicar a vontade à criação de um novo equilíbrio das forças realmente existentes e atuantes, baseando-se naquela determinada força que se considera progressista, fortalecendo-a para fazê-la triunfar, significa continuar movendo-se no terreno da realidade efetiva, mas para dominá-la e superá-la (GRAMSCI, 2007, p. 35).

7

Na prática, política e economia não se separam, pois fazem parte fundante de uma totalidade social indissociável que se imbrica mantendo e alterando, ao mesmo tempo, os seus elementos constitutivos e constituintes em constante e efervescente movimento. Por isso, Gramsci entendia ser

[...] no mínimo estranha a atitude do economicismo em relação às expressões de vontade, de ação e de iniciativa política e intelectual, como se estas não fossem uma emanção orgânica das necessidades econômicas, ou melhor, a única expressão eficiente da economia (...). Se a hegemonia é ético-política não pode deixar de ser também econômica, não pode deixar de ter seu fundamento na função decisiva que o grupo dirigente exerce no núcleo decisivo da atividade econômica (GRAMSCI, 2007, p. 48).

Por essa linha de entendimento Gramsci coloca a vontade humana na história sem cair no subjetivismo, posto que a história tem movimentos orgânicos que são permanentes e movimentos conjunturais que são acidentes históricos. Os fenômenos de conjuntura dependem dos movimentos

orgânicos e a análise correta de um dado contexto social precisa articular esses dois movimentos em três níveis, que são: 1) a economia do país: as condições objetivas, ou seja, as relações de força ligadas à estrutura, de forma independente da vontade dos homens; 2) as forças políticas conforme a consciência dos grupos sociais: homogeneidade, auto-organização e poder articulador (econômico-corporativo, jurídico-político e ético-político); e 3) as relações de forças militares que são decisivas nas oportunidades concretas (técnico-militar e político-militar). Assim, a hierarquia de um Estado sobre outro é medida pela extensão do território e pelas forças econômica, política e militar; a sociedade, em geral, é produzida e reproduzida pelo movimento dinâmico dessas principais forças.

Considerando a articulação entre vontade e materialidade, estrutura e superestrutura, e sem negar a preponderância da dimensão econômica na sociedade e da noção marxiana de criação do Estado pela sociedade para a gestão do capital (MARX, 1984), Gramsci (2007) enfatiza a importância da política como força fundamental no desenvolvimento e transformação social, ou seja, na passagem da estrutura econômica à superestrutura ideológica.

Partindo da discussão fundamental de Marx (1982; 1985) sobre a economia política, Gramsci desenvolveu a crítica das formas ideológicas, incluindo a política, para contribuir com a luta dos trabalhadores na tomada de consciência em busca de resolver ou desenvolver os conflitos desta sociedade com vistas a sua superação. Seguindo o raciocínio de Marx, Gramsci deixa claro que o Estado é um aparelho privado de hegemonia da classe dominante, mas, como hegemonia, abre espaço para a contradição em que pode ocorrer certo equilíbrio entre as forças dirigentes e dirigidas no processo social. Extraímos da discussão em pauta a argumentação geral de que a realização efetiva do planejamento das políticas públicas como a da educação – incluindo a gestão democrática – pode ser condicionada pela consciência da articulação entre vontade e materialidade; estrutura e superestrutura; e economia, política e ideologia.

Na tomada de consciência é fundante o entendimento de hegemonia como domínio e direção de classe. O partido político hegemônico é aquele



que domina e dirige determinada nação compreendendo a estrutura social e as forças que as coloca em movimento. Segundo Gramsci, partidos de cunho essencialmente cosmopolita submetem o povo à servidão; por isso, espelhando-se em Maquiavel, defende um partido ligado ao Estado nacional-popular que educa dialeticamente a classe por meio da experiência e da luta. O partido, assim, é uma expressão da classe à qual está organicamente vinculado e não pode se desintegrar. A classe proletária se torna classe e se faz partido buscando uma contra hegemonia diretamente nacional e sem perder de vista as relações internacionais, entretanto, não mais em perspectiva burguesa. O príncipe de Maquiavel não foi capaz de articular uma reforma moral e intelectual, pois esta seria, no entendimento gramsciano, a tarefa do novo príncipe no âmbito do Estado moderno. Para o novo príncipe, em tal reforma, o partido constitui-se um princípio de primeira ordem que consiste no fato de o dirigido poder, também, dirigir e controlar os dirigentes.

Conforme a nota 18 do Caderno 13, Gramsci compreende que o Estado não é só a sociedade política, mas, também, a sociedade civil mediada pelos aparelhos privados de hegemonia (APH); com esse entendimento afirma que a possibilidade de disputa contra hegemônica ideológica e política com a hegemonia dominante está aberta. Gramsci está se referindo ao período de expansão colonial europeia, pós 1870, momento em que ocorreram grandes transformações sociais.

Com base nesse entendimento integral ou ampliado de Estado, para um grupo se sustentar no poder governamental faz-se necessário, para além da dimensão estrutural/econômica, construir uma hegemonia ideológica e política utilizando-se das estratégicas guerras de movimento e de posição, pois, no entendimento de Gramsci (2007, p. 24),

[...] ocorre na arte política o que ocorre na arte militar: a guerra de movimento torna-se cada vez mais guerra de posição; e pode-se dizer que um Estado vence uma guerra quando a prepara de modo minucioso e técnico no tempo de paz. A estrutura maciça das democracias modernas, seja como organizações estatais, seja como conjunto de associações na vida civil, constitui para a arte política algo similar às 'trincheiras' e às fortificações permanentes da frente de

combate na guerra de posição: faz com que seja apenas 'parcial' o elemento do movimento que antes constituía 'toda' a guerra etc.

A hegemonia no âmbito do Estado é sintetizada pela unidade de comando (domínio) e direção; o Estado deixa de ser só força sobre a sociedade para ser, também, consenso, adesão da sociedade, unidade e diferença, hegemonia ético-política

[...] onde a 'sociedade civil' tornou-se uma estrutura muito complexa e resistente às 'interrupções catastróficas do elemento econômico imediato (crises, depressões etc.), as superestruturas da sociedade civil são como as trincheiras na guerra moderna [...]. Algo similar ocorre na política durante as grandes crises econômicas: nem as tropas atacantes, por efeito da crise, organizam-se de modo fulminante no tempo e no espaço, nem muito menos adquirem um espírito agressivo; do outro lado, os atacados tampouco se desmoralizam, nem abandonam suas defesas, mesmo entre as ruínas, nem perdem a confiança na própria força e no próprio futuro. É claro que as coisas não permanecem tais como eram (GRAMSCI, 2007, p. 73).

Gramsci refere-se à sociedade civil como trama privada de Estado, como aparelho privado de hegemonia, ou seja, como espaço de cidadania constitutivo e constituinte dos denominados direitos e deveres forjados nos espaços contraditórios e em disputa da esfera pública. Assim,

[...] a tarefa educativa e formativa do Estado, cujo fim é sempre o de criar novos e mais elevados tipos de civilização, de adequar a 'Civilização' e a moralidade das mais amplas massas populares às necessidades do contínuo desenvolvimento do aparelho econômico de produção e, portanto, de elaborar também, fisicamente tipos novos de humanidade.

[...] as ideologias geradas anteriormente se transformam em 'partido: entram em confrontação e lutam até que uma delas, ou pelo menos uma única combinação delas, tenda a prevalecer, a se impor, a se irradiar por toda a área social, determinando, além da unicidade dos fins econômicos e políticos, também a unidade intelectual e moral, [...] luta não no plano corporativo, mas num plano 'universal: criando assim a hegemonia de um grupo social fundamental sobre uma série de grupos subordinados (GRAMSCI, 2007, p. 41).

Gramsci, ao discutir o Estado integral ou ampliado, está se referindo à superestrutura do bloco histórico formado pelo conjunto de duas esferas essenciais: a sociedade política, inerente ao aparelho de Estado, e a sociedade civil, que corresponde à maior parte da superestrutura.

Na concepção gramsciana entende-se por sociedade civil o conjunto de organismos chamados comumente de 'privados' que desempenham a

função de hegemonia social e política que o grupo dominante exerce em toda a sociedade construída por meio

[...] do consenso 'espontâneo' dado pelas grandes massas da população à orientação impressa pelo grupo fundamental dominante à vida social, consenso que nasce 'historicamente' do prestígio (e, portanto, da confiança) que o grupo dominante obtém por causa de sua posição e de sua função no mundo da produção (GRAMSCI, 1991, p. 10-11).

As instituições educacionais e, nela, os diversos espaços e mecanismos nos quais são travadas as práticas sociais educativas são, também, aparelhos privados e contraditórios de hegemonia. Por essa via de entendimento, no planejamento das políticas públicas, abrangendo as educacionais, incorporamos à dialética sobre vontade e materialidade; estrutura e superestrutura; economia, política e ideologia, também, o entendimento acerca do Estado integral gramsciano que articula, de forma tensionada, a sociedade política e a sociedade civil, por meio das estratégicas guerras de movimento e de posição no âmbito dos aparelhos de hegemonia.

11

## **SOCIEDADE CIVIL: ESPAÇO CONTRADITÓRIO DE PERPETUAÇÃO E/OU SUPERAÇÃO DO SENSO COMUM E DE DADA CONCEPÇÃO DE MUNDO**

A sociedade civil, por possuir vocação para dirigir o bloco histórico, tem como consequência uma articulação contraditória constante de conteúdo (estrutura econômica) e forma (ideologia) segundo as categorias sociais que a compõem. Desse modo, a ideologia, no entendimento de Gramsci, pode ser considerada sob três aspectos complementares:

[...] – como ideologia da classe dirigente, ela abrange todos os ramos da ideologia, da arte, da ciência, incluindo a economia, o direito etc.; – como concepção do mundo difundida em todas as camadas sociais para vinculá-la à classe dirigente, ela se adapta a todos os grupos; advêm daí seus diferentes graus qualitativos: filosofia, religião, senso comum, folclore; – como direção ideológica da sociedade, articula-se em três níveis essenciais: a ideologia propriamente dita, a “estrutura ideológica” – isto é, as organizações que a criam e difundem –, e o material ideológico, isto é: os instrumentos técnicos de difusão da ideologia (sistema escolar, *mass media*, bibliotecas etc.) (PORTELLI, 1977, p. 22).

Em conformidade com Gramsci (1995, p. 16), a ideologia é uma concepção de mundo manifesta por meio da arte, do direito, da atividade

econômica, das manifestações da vida individual e coletiva. Entretanto, nem todo tipo de ideologia é essencial para o pensamento gramsciano. As ideologias essenciais são aquelas historicamente orgânicas, necessárias a uma determinada estrutura, portanto, fincadas no campo do mundo real, contrárias às ideologias arbitrárias criadas artificialmente pela sociedade como fruto do desejo humano individualizado, sem vinculação orgânica de classe. Assim,

[...] na medida em que são historicamente necessárias, as ideologias têm uma validade que é validade 'psicológica': elas 'organizam' as massas humanas, formam o terreno sobre o qual os homens se movimentam, adquirem consciência de sua posição, lutam etc. Na medida em que são 'arbitrárias' elas não criam senão "movimentos individuais, polêmicos etc. (nem mesmo estas são completamente inúteis, já que funcionam como erro que se contrapõe à verdade e a afirma) (GRAMSCI, 1995, p. 62-63).

Por meio das diversas camadas sociais e de diversificados meios materiais o grupo dirigente propaga a ideologia à toda a sociedade civil. Tal propagação ocorre em diferentes graus de intensidade, mas, compondo um mesmo todo orgânico e cimentando a hegemonia do referido grupo sobre os demais. Nesse sentido, Gramsci destaca a existência de três graus de ideologia correspondentes a determinadas camadas sociais: na cúpula, camada social dirigente, localiza-se a concepção de mundo mais elaborada – a filosofia; no extremo oposto, no nível mais baixo, está o folclore; e intermediando os dois extremos aparece o "senso comum" e a religião (GRAMSCI, 1995, p. 32).

Diante do que expõe Gramsci e observando a história é possível depreender que os filósofos – no plano do conhecimento, em virtude da sua posição privilegiada quanto ao domínio de tais conhecimentos – assumem, de forma elaborada e sistematizada, uma posição de disseminação dos ideais do grupo que está no poder, por meio da sua transformação em movimento cultural e educacional, em fé. Tal movimento conserva e dá unidade ideológica ao conjunto do bloco social.

Nesse sentido, a história da filosofia se confunde com a história das tentativas e iniciativas ideológicas de uma determinada classe social numa dada época no sentido de mudar, aperfeiçoar, ou corrigir a concepção de

mundo existente. Especificamente, o papel da filosofia no bojo do bloco ideológico é o de influenciar as concepções de mundo dispersas no interior das classes sociais subalternas – senso comum – desmobilizando concepções existentes e mobilizando e imprimindo outras concepções na busca da construção da hegemonia da classe dominante. É importante esclarecer que

[...] na Filosofia, destacam-se as características de elaboração individual do pensamento; no senso comum, ao invés, as características difusas e dispersas de um pensamento genérico de uma certa época em um certo ambiente popular. Mas toda Filosofia tende a se tornar senso comum de um ambiente, ainda que restrito (de todos os intelectuais) (GRAMSCI, 1995, p. 18).

Com esse entendimento, a concepção de mundo se torna hegemônica na medida em que pela filosofia “histórica” (orgânica) se prolonga por meio do senso comum criando “uma unidade ideológica” entre o superior e o inferior, entre os “simplicírios” e os “intelectuais” (GRAMSCI, 1995, p. 17). Nesse sentido,

[...] um pensamento superior ao senso comum e cientificamente coerente jamais se esquece de permanecer em contato com os 'simples' e, melhor dizendo, encontra neste contato a fonte dos problemas que devem ser estudados e resolvidos? Só através deste contato é que uma filosofia se torna 'histórica' depura-se dos elementos intelectualistas de natureza individual e se transforma em vida (GRAMSCI, 1995, p. 18).

Como um método a política promove e garante, pela sua ação prática, a relação entre a filosofia e o senso comum, assegurando a unidade ideológica do bloco histórico que inclui também o folclore<sup>4</sup>. Nesta perspectiva, Gramsci (1995, p. 22) destaca “a importância e o significado que

---

<sup>4</sup> Gramsci, citado por Portelli (1977), destaca a importância de se compreender e não menosprezar o folclore que também é concepção de mundo: “o folclore é uma “concepção de mundo”, mesmo que seja primitiva e incoerente. (...) Concepção de mundo não somente 'não elaborada e assistemática, porque o povo (isto é, o conjunto das classes subalternas de cada tipo de sociedade que existiu até hoje), por definição, não pode possuir uma concepção elaborada, sistemática, politicamente organizada e centralizada, mas, pelo contrário, ela deve ser múltipla; não só no sentido diverso e justaposto, mas, também, no sentido de estratificado, do mais ao menos grosseiro. O folclore é um conjunto indigesto de fragmentos de todas as concepções de mundo e da vida sucedidos na história, cuja maior parte encontra-se exclusivamente no folclore, mas sob a forma de documentos mutilados e contaminados” (PORTELLI, 1977, p. 26).

têm os partidos políticos<sup>5</sup>, no mundo moderno, na elaboração e definição das concepções do mundo, na medida em que elaboram essencialmente a ética e a política adequada a ela, isto é, em que funcionam quase como ‘experimentadores’ históricos de tais concepções” expressos, por exemplo, no planejamento das políticas públicas, como as educacionais. Ao mesmo tempo, os partidos políticos funcionam como escolas na formação dos intelectuais orgânicos e como mecanismos que representam a sociedade civil no bojo do Estado, fazendo a interconexão entre os intelectuais orgânicos gerados pelo próprio partido e os intelectuais tradicionais no sentido de constituir a hegemonia na condução do Estado integral, sociedade civil e sociedade política (GRAMSCI, 1991, p. 14).

Destaca-se, de acordo com Gramsci que internamente à sociedade civil, a classe dirigente difunde sua ideologia utilizando-se da organização material dos meios de comunicação social e demais instrumentos que possibilitem influenciar a opinião pública: aparelhos privados de hegemonia. Na disseminação da ideologia, de um lado, estão as organizações difusoras da ideologia: a magistratura e os oficiais do exército; e de outro lado, as organizações incorporadoras da ideologia: a igreja, a escola, a imprensa, entre outros. Esse conteúdo ideológico se difunde por meio de diversos instrumentos e meios: os meios audiovisuais (teatro, cinema, rádio, televisão etc.); meios escritos (livros, jornais); e outros meios (a arquitetura, a disposição e o nome das ruas, entre outros). A educação é uma área importante de disseminação da ideologia que se realiza via políticas de planejamento, gestão, execução e avaliação.

No plano da sociedade política o grupo dirigente exerce domínio direto ou de comando que se expressa no Estado e no governo jurídico. Deste modo, é o “aparato de coerção estatal que assegura ‘legalmente’ a disciplina dos grupos que não ‘consentem’”, nem ativa nem passivamente, mas que é constituído para toda a sociedade, na previsão dos momentos de crise no

---

<sup>5</sup> Referências às organizações sintetizadoras ampliadas das vontades coletivas que tenham propostas programáticas orgânicas.



comando e na direção, nos quais fracassa o consenso espontâneo” (GRAMSCI, 1991, p. 11).

## **SOCIEDADE CIVIL COMO ARENA PARA O PLANEJAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO ÂMBITO DO ESTADO INTEGRAL OU AMPLIADO**

A sociedade política reúne um conjunto de atividades presentes na superestrutura no que se refere à função coercitiva do Estado para a manutenção (pela força) da ordem estabelecida por parte do grupo que está no poder. Tal manutenção se efetiva por meio da injunção militar abrangendo, também, o governo jurídico, força impressa pelas leis. Assim, a sociedade política mantém estreito relacionamento com a sociedade civil a partir de diversos aspectos: no relacionamento direto (a sociedade política mantém uma relação autônoma – de ditadura – em relação à sociedade civil ou de dependência daquela em relação a esta quando o relacionamento for de hegemonia política); em se tratando de relacionamento no nível técnico-militar ou no político-militar o processo se dá, simultaneamente, pelo uso da força ou pela direção política da coerção, mas sem desconsiderar a direção consensuada na sociedade civil.

Para o propósito do presente estudo é importante compreendermos a distinção entre sociedade civil e sociedade política do ponto de vista de sua conceituação objetivando perceber o campo de ação de cada uma no seu sentido teórico. Contudo, interessa-nos mais ainda entender a sua estreita relação no seio da superestrutura onde a sociedade civil e política são indissociáveis na composição do Estado. Na prática, inexistente separação entre sociedade civil e política, pois a divisão funcional situa-se num universo de unidade dialética em que o processo de construção da hegemonia pelo consenso e de governo autônomo ou de dependência coercitiva preexistem articuladamente. Nesse contexto, as ações das organizações fluem abrangendo o universo do Estado na sua totalidade, incluindo o planejamento e gestão de política educacional.

Isto posto, é possível afirmar, em conformidade com o pensamento gramsciano, que a sociedade civil e política mantém relações permanentes e recíprocas, ou seja, inexistente, na prática, a separação entre sociedade civil e

política, entre consenso e força. Por essa via de entendimento, se considerarmos a importância da opinião pública para que o grupo dirigente se mantenha no poder, constata-se a luta pelo monopólio dos órgãos que influenciam a opinião pública: imprensa televisiva e escrita, partidos políticos, parlamento, instituições educativas etc. Esse monopólio possibilita que determinada força influencie a opinião pública e a opinião política de um país – e até mesmo de blocos de países – dispersando os desacordos e reforçando ou construindo novas perspectivas ideológicas.

Tal entendimento é interessante para o propósito deste estudo no sentido de compreendermos como e com quais mecanismos um governo implanta e dissemina (criando o consenso) uma determinada política, como no caso particular desta discussão que trata dos fundamentos da gestão democrática expressos no PNE 2014-2024 e seus desdobramentos para os PEE/Tocantins e PME/Palmas.

Nessa linha argumentativa, a imprensa, que é uma organização tipicamente da sociedade civil, é apropriada pela sociedade política no sentido de modelar a opinião pública, como, por exemplo, para influenciar o resultado de uma eleição ou de um planejamento educacional. O parlamento é outro órgão que exemplifica bem a dialética existente entre sociedade civil e política na definição e formulação de políticas públicas sociais. A esse respeito, Gramsci destaca que o parlamento é um órgão da sociedade política encarregado de fazer as leis, mas, ao mesmo tempo, traduz a opinião pública como órgão representante da sociedade civil, exemplificado na regulamentação e normatização do planejamento da educação expresso no PNE 2014-2024. O órgão parlamentar realiza, assim, uma junção entre a força e o consenso promovendo o equilíbrio entre ambos para evitar, de um lado, que a força sufoque o consenso e, de outro lado, que o consenso apoie a força.

No imbricamento entre sociedade civil e política, na disputa pela opinião pública favorável a determinado governo, a sociedade política se apodera e multiplica os órgãos de opinião pública. É o caso da multiplicação ou cooptação dos meios de comunicação (imprensa escrita e televisiva) e

das associações que organizam a sociedade civil nas empresas, seja na esfera privada (as cooperativas) ou na esfera pública: a criação de associações no seio das instituições educacionais, a exemplo das escolas e universidades tipificadas pelos espaços e mecanismos de participação no processo de planejamento da educação nas esferas dos sistemas federal, estadual e municipal.

Das ideias expostas até aqui inerentes ao pensamento gramsciano no que se refere ao Estado integral ou ampliado, fica evidente que, de acordo com os diferentes tipos de Estado e de suas concepções ideológicas – Estado liberal, Social Liberal, Neoliberal (CARVALHO, 2011) – o relacionamento entre a sociedade civil e política poderá ser também diferenciado. Ou seja, as sociedades civil e política podem ter protagonismos e papéis reduzidos ou ampliados conforme as concepções de Estado que estejam em movimento em determinado contexto e momento histórico.

Assim, compreender o Estado na perspectiva do imbricamento entre sociedade civil e sociedade política é, portanto, entendê-lo no seu sentido integral ou ampliado. Neste entendimento é importante, de um lado, compreender teoricamente o que seja uma e outra sociedade, mas, por outro lado, tem importância capital compreender o papel de receptividade, em um dado momento histórico ou determinado país, de ambos os momentos da superestrutura social. Nesse sentido, constata-se que as “organizações” e instituições sociais pertencem, em muitos casos ou momentos, ao mesmo tempo, à sociedade civil e à sociedade política (partido, parlamento, instituições sociais como as educacionais), mas, também, que determinadas organizações/instituições, a exemplo da igreja católica, podem vincular-se ora à sociedade civil ora à sociedade política, conforme o momento histórico e a concepção de Estado adotado para influenciar em aspectos das práticas sociais como o planejamento educacional.

Ressalta-se, com base no entendimento formulado na discussão anterior, que um grupo dirigente só consegue imprimir um domínio hegemônico, sólido e duradouro se consegue influenciar o Estado no seu sentido ampliado. Isso remete à convicção de que numa sociedade

complexa, “globalizada” (CORSI, 1997; FIORI, 1997) não se consegue mais governar apenas conquistando o poder coercitivo do aparelho de Estado. Construir a hegemonia no interior da sociedade civil é necessário; por isso, os intelectuais neoliberais têm sido incansáveis em destacar a importância da sociedade civil nos governos, em particular, e no Estado, em geral. Os neoliberais trabalham fortemente utilizando-se de todos os meios para construir, pelo consenso, o bloco hegemônico no bojo da sociedade civil, atuando, por exemplo, no âmbito do sistema educacional escolar, com repercussões para as políticas de planejamento, financiamento, gestão e avaliação educacional.

No âmbito do Estado brasileiro parte significativa da elite governante, consciente da importância da constituição dessa hegemonia, tem empregado todos os meios para mantê-la. Na concretização de tais propósitos tem se utilizado do aparelho de Estado para promover o fortalecimento político recorrendo à prática patrimonialista de distribuição de favores aos seus aliados da imprensa corporativa e demais meios de comunicação, além de outros instrumentos de difusão ideológica – como o escolar e, no seu bojo, o planejamento da política educacional –, para disseminar junto à sociedade a ideia de que está conduzindo com justiça os destinos do Estado.

Fundamentado na argumentação anterior, se de um lado a classe proprietária dirigente utiliza-se dos diversos aparelhos privados de hegemonia para se manter no poder, do outro lado, contraditoriamente, tais aparelhos de hegemonia também podem se constituir em espaço de luta e resistência da classe dirigida ou trabalhadora. Nesse sentido, as reflexões de Gramsci são fundantes e precisam ser adequadamente compreendidas no sentido de contribuir para a formação de um entendimento teórico-prático sobre o planejamento de políticas públicas, a exemplo do planejamento da gestão democrática para o sistema educacional brasileiro.

## PROCESSO DE ELABORAÇÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS PÚBLICAS DE ESTADO E O PLANEJAMENTO DA EDUCAÇÃO: OS PLANOS EDUCACIONAIS EM FOCO

A discussão realizada neste texto por esse prisma é um desafio ao aprofundamento do debate acerca da democracia como hegemonia e expressão do domínio e direção da classe; da noção de guerras de movimento e posição como forma de organização da luta e resistência; da catarse como momento de superação do momento econômico-corporativo pelo ético-político e da pequena política pela grande política (GRAMSCI, 2004; 2006; 2007; LIGUORI; VOZA, 2017). Entendemos que o encadeamento dessa reflexão contribuirá para compor o quadro das múltiplas determinações com vistas ao entendimento da temática acerca dos fundamentos da gestão democrática expressos no PNE por meio de uma análise articuladora de direção e domínio de classes.

A gestão democrática no PNE 2014-2024 relaciona-se às discussões e às práticas que visam estimular a participação efetiva e mobilizar os setores e segmentos da educação nacional dedicados à defesa do Estado democrático de direito, da Constituição Federal (CF) de 1988 e de um projeto de Estado que viabilize a garantia de educação pública com ampla abrangência, de gestão pública, gratuita, inclusiva, laica, democrática e de qualidade social. Para tanto, faz-se necessário fortalecer um conjunto de lutas orgânicas que inclua a educação nacional-popular no território brasileiro, inclusive, concernente ao planejamento das políticas educacionais.

Relacionado à democracia orgânica em busca de uma educação nacional-popular – para além de uma participação figurativa e passiva daqueles que realizam a educação – no sistema nacional articulado procura-se promover a participação no processo de tomada de decisão referenciada nos princípios e práticas da gestão democrática substantiva. Esta, por seu turno, compreende os aparelhos privados de hegemonia – a exemplo do que ocorre na gestão da educação no âmbito do município, composto pelos espaços institucionais e populares de participação – como trincheira fundamental para a disputa da educação pública, laica e gratuita (GRAMSCI, 1977; SAVIANI, 1999; GADOTTI, 2008; FRIGOTTO, 1999).

Nessa perspectiva de democracia como trincheira de lutas de classe é que se pressupõe a superação da hierarquia no processo de tomada de decisão que fragmenta o processo formativo e promove a divisão entre os que pensam e os que fazem, entre os que dirigem e os dirigidos. Essa linha argumentativa tem como entendimento teórico-prático a possibilidade – no que se refere às relações sociais que produzem a existência real – de os sujeitos serem dirigidos e dirigentes, como expressa Gramsci.

A democracia efetivamente participativa, nos termos aventados anteriormente, se ocupa de promover o amplo acesso da população e dos membros de uma determinada instituição social aos diversos níveis de tomada de decisão e de superar, por incorporação, a dicotomia entre os que pensam e os que fazem e entre os que planejam e os que executam. Destacamos, assim, que esse enfoque democrático é construtor de contra hegemonia que tem, como processo social, a pretensão de diminuir a distância entre administradores e administrados, e, no limite, como vislumbre utópico, o objetivo de favorecer “a passagem (molecular) dos grupos dirigidos ao grupo dirigente” (GRAMSCI, 1978, p. 183).

Enquanto filosofia da práxis, a compreensão de democracia em pauta, no entendimento de Gramsci, não ocorre de forma voluntária. Para a sua realização várias lutas e disputas precisam ser feitas, e, no prisma da escola unitária – que busca ensinar aos alunos o método de estudo, a pensar a partir do estudo, a ser dirigente e a controlar quem dirige – a educação é uma das trincheiras que precisa ser organizada pela classe trabalhadora. Tal destaque, na concepção gramsciana de escola/educação unitária, relaciona-se com a articulação entre a formação universitária e o trabalho que se realiza no âmbito das escolas (GRAMSCI, 2004; SAVIANI, 2007).

Trata-se, portanto, da práxis que busca a unidade entre a teoria e prática no que concerne à educação e ao trabalho efetivado no espaço formativo das unidades escolares públicas de responsabilidade da união, estados e municípios. Assim, na esteira do que nos ensina Gramsci (2004), de um lado, os estudantes – na relação que estabelecem com os profissionais da educação – superam a formação puramente academicista ao confrontar a



realidade educacional com suas contradições no que se refere ao planejamento, gestão, financiamento, práticas educativas e avaliação do processo formativo. Do outro lado, os trabalhadores em educação – professores e demais servidores –, ao serem confrontados pelos aspectos teóricos trazidos pelos estudantes, podem ser desafiados a saírem da passividade prática que o trabalho formativo real lhes impõe no âmbito dos sistemas educacionais e escolas e a continuarem trabalhando, estudando e refletindo sobre a realidade educacional concreta em busca de sua transformação coletiva que inclui a comunidade escolar e a sociedade geral.

Frente ao que foi discutido anteriormente, o planejamento e a gestão da educação, constitui-se em importante trincheira contra hegemônica que toma a democracia política como forma de organização da educação no âmbito dos sistemas de educação/ensino. Essa trincheira é pensada e vivenciada como espaço de organização da luta por uma educação não unilateral, que seja incluyente, plural e participativa. Nessa direção, deve contar com o envolvimento do conjunto dos sujeitos que lidam direta e indiretamente com a educação pública, particularmente os professores, servidores e gestores, movimentos sociais e estudantes da educação básica e superior.

Entretanto, para além da vontade, o planejamento e gestão necessitam, conforme Gramsci (2006), que sejam criadas as condições para a sua realização. Nesse sentido, as condições materiais, institucionais, organizativas, ideológicas, informacionais e político-sociais são imperiosas para que se possa, para além do alcance instrumental, vislumbrar aprendizados substantivos mobilizadores de efetividade política e relevância sociocultural da educação ancorada nos princípios da igualdade, liberdade, gratuidade e laicidade. Essa perspectiva de educação se materializa por meio do planejamento das políticas sociais, do direito à educação, da inclusão diversificada, da valorização dos trabalhadores em educação, da gestão democrática e financiamento da educação e do projeto de nação que tem o Estado e os aparelhos privados de hegemonia como arena de lutas e disputas no seio da sociedade (GRAMSCI, 2006), materializadas, na presente

reflexão, por exemplo, no processo de gestão institucional e escolar da educação brasileira expresso no PNE 2014-2024, particularmente, nos artigos 2º e 9º e na meta 19 do anexo único da Lei 13.005/2014.

A participação dos segmentos da comunidade escolar (servidores, alunos e professores), pais de alunos, membros de instituições e entidades representativas e interessados pela educação (SILVA; SANTOS, 2021), em geral, é fundamental no desenvolvimento dessa luta e disputa que se coloca como contra hegemonia à concepção e lógica neoliberal e estratégico-gerencial de educação e de planejamento e gestão educacional que tem se ampliado e intensificado no cenário brasileiro. Tal concepção ancora-se no entendimento de Estado que tem a aparelhagem estatal como prioridade em relação à Nação e é compreendida na lógica heterônoma que submete os interesses das pessoas/instituições sociais – particularmente a classe trabalhadora, usuária da escola pública – aos interesses exógenos: empresas e corporações político-partidárias etc.

Em termos mais detalhados, trata-se de uma lógica de Estado neoliberal de escopo mínimo, em que a esfera pública vem sendo subsumida à esfera privada e a educação de cunho unilateral atrelada ao mercado econômico-produtivo é entendida como mercadoria centrada no interesse individual e particular (CHAUÍ, 1999; MANCEBO; FÁVERO, 2004; SILVA JÚNIOR, 2007; SAVIANI, 2020). Esse caminho educativo e formativo se distancia da educação na perspectiva da *omnilateralidade* com qualidade “[...] capaz de promover uma atualização histórico-cultural em termos de uma formação sólida, crítica, ética e solidária, articulada com políticas públicas de inclusão e de resgate social” (DOURADO; OLIVEIRA; SANTOS, 2007, p. 13).

A produção de contra hegemonia, no pensamento de Gramsci, se realiza na luta articuladora da guerra de movimento e guerra de posição<sup>6</sup> e

---

<sup>6</sup> No plano político a “guerra de movimento” refere-se à tomada de poder formal radical e frontal por meio da conquista da sociedade política ou aparelho político-administrativo. Já a “guerra de posição” aponta para a conquista estratégica do poder por meio da formação do consenso no interior da sociedade civil como ponto de partida para a construção hegemônica no âmbito do Estado ampliado. Disponível em: <<http://www.acessa.com/gramsci/index.php>> Acesso em 30/05/2022. Para aprofundamento sobre as guerras de movimento e de posição ver: Liguori e Voza (2017).

na perspectiva da superação do momento econômico-corporativo ao ético-político (catarse) e da pequena política à grande política. Assim, a contra hegemonia se realiza articulando as lutas que ocorrem nos espaços formais/institucionais e populares; no patamar social estrutural (socioeconômico) e superestrutural (ideo-político e cultural); e nas práticas políticas de governo (em grande medida como pequena política que atende grupos particulares) e política de Estado (grande política) expressa, por exemplo, no planejamento da educação.

Com esse entendimento a “guerra de posição” que abranja os diversos espaços de produção e reprodução da vida social, envolvendo os espaços formais e não-formais, parlamentares e extraparlamentares é, fundamentalmente, necessária na construção de uma sociedade menos alienada. Em tal sociedade e nas suas instituições o processo de autonomia e democracia efetivamente participativa, em geral, deve ser contínuo, buscando a constituição das políticas públicas sociais, a exemplo daquelas expressas nos planos nacional, estadual e municipal de educação, com destaque para a gestão democrática sintetizada na Meta 19 do PNE. Seguindo essa linha de raciocínio, as instituições sociais, de modo particular as culturais e as educativas, são importantes espaços de lutas situados no macro sistema social, posto que “todas as relações de hegemonia são necessariamente uma relação pedagógica [...]” (GRAMSCI, 2006, p. 399).

Por depreensão do exposto anteriormente e com base na perspectiva gramsciana compreendemos o planejamento das políticas públicas e, no seu âmbito, a gestão democrática expressa no Plano Nacional de Educação 2014-2024 (PNE), como momentos articulados de hegemonia (consenso) e força (coerção). Assim, nessa tensão, é significativo explicitar as múltiplas determinações material, política, ideológica, institucional e tecnológico-comunicacional da gestão democrática expressas no PNE, particularmente em relação à Meta 19, considerando o documento aprovado e o processo de sua elaboração e normatização via Lei 13.005/2014 (BRASIL, 2014) bem como seu anexo, com os desdobramentos para os planos estadual e municipal de educação.

A perspectiva gramsciana de análise mencionada neste estudo nos ajuda a entender que, historicamente, a prática humana pode tanto reafirmar o projeto hegemônico de sociedade quanto contrapô-lo explicitando um estado de crise. Com base nessa perspectiva de articulação dos momentos de hegemonia (consenso) e força (coerção), a gestão democrática expressa no PNE 2014-2024 pode constituir-se em instrumento de fortalecimento da hegemonia dominante. No entanto, contraditoriamente, pode, também, ser portadora de um projeto contra hegemônico de sociedade e de educação capaz de contribuir para produzir um bloco sociocultural e político de cunho ético-político em articulação com o patamar estrutural em desenvolvimento na sociedade brasileira, considerando o Estado em seu sentido integral que abrange as sociedades política e civil e suas instituições como aparelhos de hegemonia, portanto, em disputa pelas classes sociais principais.

Para além do aspecto estrutural, para a construção de hegemonia político-cultural e ético-política, faz-se necessária uma ação política que articule dialeticamente teoria e prática, pois “as ideias caminham e se efetivam historicamente com os homens de boa vontade, [assim], o estudo dos homens, de suas escolhas, a verificação de suas ações é tão necessária quanto o estudo das ideias” (GRAMSCI, 1977, p. 1743). Dessa forma, é fundamental a postura de se conhecer a realidade concreta e os processos que a permeiam, tendo em vista a superação de determinada realidade social, pois, “o político em ação é um criador, um investigador, mas não cria do nada nem se move no vazio turvo de seus próprios desejos e sonhos. Ele se baseia na realidade efetiva” (SADER, 2005, p. 37). Por essa perspectiva, a constituição da gestão democrática expressa no PNE, PEE e PME trata-se, também, de tal realidade efetiva, por isso espaço promissor de investigação com potencial de transformação efetiva da educação.

Estamos cientes, entretanto, que a modificação da realidade efetiva exige dos sujeitos sociais mais do que conhecimento e vontade, uma ação política que articule um agir orgânico nos espaços de poder formal no âmbito da sociedade política ou aparelho político-administrativo e nos diversos

espaços de produção e reprodução da vida social, envolvendo os ambientes formais e não-formais, parlamentares e extraparlamentares. Este movimento, para além da utopia, pode potencializar um contínuo processo de autonomia e de democracia efetivamente participativa na sociedade em geral e nas suas instituições sociais, como as educacionais, em particular. Por essa razão é fundamental compreender as múltiplas determinações do processo de planejamento das políticas públicas, a exemplo do planejamento da gestão democrática, expresso na meta 19 do PNE 2014-2024.

### **APONTAMENTOS SOBRE AS DETERMINAÇÕES FUNDANTES DO PLANEJAMENTO E DA GESTÃO DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA**

Em um esforço de síntese depreendida da discussão realizada no artigo em pauta entendemos que as reflexões de Gramsci são fundantes e contribuem para a formação de um entendimento teórico-prático sobre o planejamento de políticas públicas, a exemplo do planejamento da gestão democrática para o sistema educacional brasileiro. A discussão realizada neste texto foi importante para desvelar que a efetiva gestão democrática da educação é resultado do processo democrático hegemônico como expressão do domínio e direção da classe; da noção de guerras de movimento e posição como forma de organização da luta e resistência; da catarse como momento de superação do momento econômico-corporativo pelo ético-político e da pequena política pela grande política (GRAMSCI, 2004; 2006; 2007; LIGUORI; VOZA, 2017).

Assim, o estudo revelou que o planejamento da educação brasileira tem forte relação com as concepções e os modelos efetivados no contexto histórico que, a partir da década de 1930, trilhou pelos caminhos da racionalidade científica na educação; racionalidade do controle político-ideológico; racionalidade distributiva dos recursos educacionais; racionalidade tecnocrática; racionalidade democrática; e racionalidade financeira.

Considerando o exposto, os elementos estruturantes para a realização do planejamento da educação brasileira em uma perspectiva democrática – exemplificado no PNE 2014-2024 – têm ocorrido por meio da conjugação de

um conjunto de elementos estruturantes abrangendo o debate sobre: os Sistemas Nacional, Estadual e Municipal de Educação (SNE); os Fóruns Nacional, Estadual e Municipal de Educação; e as Conferências Nacional, Estadual e Municipal de Educação. Ressaltamos, entretanto, que o esforço de realização do planejamento da educação brasileira na perspectiva democrática encontra resistência da lógica de planejamento de cunho privado mercantil que se assenta na denominada nova gestão pública marcadamente empresarial e estratégico-gerencial cujo foco vincula-se menos ao processo e mais ao controle do produto do planejamento realizado.

Por apreensão da discussão feita anteriormente entendemos que a gestão democrática no PNE 2014-2024 tem sido condicionada por elementos teórico-práticos preponderantes como: os materiais estruturalmente vinculados à forma econômica de produção e reprodução do capital; os ideológico-políticos concernentes às forças sociais constitutivas e constituintes das relações sociais das quais resultam as práticas sociais no âmbito da sociedade e da educação brasileira; os ideológicos/culturais atinentes aos valores que dão sentido ao modo de operar a educação brasileira; os institucionais referentes à forma como as instituições públicas e particulares encaminham os aspectos políticos e ideológicos nos processos político-pedagógicos, na formulação e gestão das políticas públicas; e os comunicativos e operacionais traduzidos nas formas de criar e divulgar os convencimentos acerca das formas econômicas, políticas, ideológicas e culturais de gestão hegemônicas estratégico-empresariais que, contraditoriamente, são tensionadas pela concepção teórico-prática de gestão de perspectiva democrático-participativa efetiva, objeto da reflexão realizada neste texto.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. **Lei n.13.005, de 25 de junho de 2014.** Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF., 26 jun. 2014. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm). Acesso em: janeiro de 2023



CARVALHO, R. F. de. **O processo de gestão e participação na universidade: limites, possibilidades e desafios na UFT**. 2011. Tese. (Doutorado em Ciências Humanas) - Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2011.

CHAUÍ, M. A Universidade Operacional. **Folha de São Paulo, caderno mais**, v. 5, n. esp., p. 3, 9 maio 1999.

CORSI, F. L. A globalização e a crise dos estados nacionais. *In*: DOWBOR, Ladislau; IANNI, Octavio e RESENDE, Paulo-Edigar A. (Orgs). **Desafios da globalização**. Petrópolis – Rio de Janeiro: Vozes, 1997.

DOURADO, L. F. (Coord.); OLIVEIRA, J. F. de; SANTOS, C. de A. **A qualidade da educação: conceitos e definições**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2007.

FRIGOTTO, G. **Educação e a crise do capitalismo real**. 3. ed. SP: Cortez, 1999.

FIORI, J. L. **Os moedeiros falsos**. 3.ed. Petrópolis – Rio de Janeiro: Vozes, 1997.

GADOTTI, M. **Educação e poder: introdução à pedagogia do conflito**. 15.ed. São Paulo: Cortez, 2008.

GRAMSCI, A. **Quaderni del Carcere**. Torino: Einaudi Editore, 1977.

GRAMSCI, A. **Maquiavel, a política e o estado moderno**. 3.ed. Trad.: Luiz Mário Gazaneo. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.

GRAMSCI, A. **Os intelectuais e a organização da cultura**. Tradução: Carlos Nelson Coutinho. 8.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991.

GRAMSCI, A. **Concepção dialética da história**. Tradução: Carlos Nelson Coutinho. 10.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995.

GRAMSCI, A. **Cadernos do Cárcere v. 2/ Antonio Gramsci**. 3. ed. Trad.: Carlos Nelson Coutinho *et al*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

GRAMSCI, A. **Cadernos do Cárcere v. 1/ Antonio Gramsci**. 4. ed. Trad.: Carlos Nelson Coutinho *et al*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

GRAMSCI, A. **Cadernos do Cárcere v. 3/ Antonio Gramsci**. 3. ed. Trad.: Carlos Nelson Coutinho *et al*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

LIGUORI, G.; VOZA, P. (Org.). **Dicionário Gramsciano (1926-1937)**. Tradução: Ana Maria Chiarini; Diego Silveira Coelho Ferreira; Leandro de Oliveira Galastri; Silvia de Bernardinis. Revisão Técnica: Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Boitempo, 2017.

MANCIBO, D.; FÁVERO, M. de L. A. **Universidade: políticas, avaliação e trabalho docente**. São Paulo: Cortez, 2004.

MARX, K. **Para a crítica da economia política**; salário, preço e lucro; o rendimento e suas fontes: a economia vulgar. Trad. Edgard Malagodi, *et alli*. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

MARX, K. Legislação fabril. (Cláusulas sanitárias e de instrução). Sua generalização na Inglaterra. *In*: MARX, Karl. **O Capital**. Crítica da Economia Política. Volume I. Tomo 2. São Paulo: Abril Cultural, 1984. p. 674-701.

MARX, K. **O Capital**. 2. ed. Trad. Régis Barbosa e Flávio R. Kothe. São Paulo: Nova Cultural, 1985. Vol. I.

PALMAS, **Lei nº 2.238, de 19 de janeiro de 2016 – Plano Municipal de Educação de Palmas – TO**. Diário Oficial de Palmas - TO, 19 jan. 2016. 2016.

PORTELLI, H. **Gramsci e o bloco histórico**. Trad.: Angelina Peralva. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

SADER, E. (org). **Gramsci: poder, política e partido**. Trad.: Eliana Aguiar. São Paulo: Expressão popular, 2005.

SAVIANI, D. **Escola e democracia**. 32.ed. Campinas/SP: Autores Associados, 1999.

SAVIANI, D. Trabalho e educação: fundamentos ontológicos e históricos. **Revista Brasileira de Educação**, v. 12, n. 34, p. 152-180, jan./abr. 2007.

SAVIANI, D. Conferência: Crise estrutural, conjuntura nacional, coronavírus e educação – o desmonte da educação nacional. **Revista Exitus**, v. 10, p. 01-25, e020063, 2020.

SILVA, L. A. da; SANTOS, I. M. dos. Planejamento Participativo: o plano nacional de educação como arena de conflitos e interesse. **Revista Exitus**, v. 11, p. 01-24, e020205, 2021.

SILVA JÚNIOR, J. dos R. **O pragmatismo como fundamento das reformas educacionais no Brasil**. Campinas, SP: Alínea, 2007.

TOCANTINS. **Lei nº 2977 de 08 de julho de 2015 - Plano Estadual de Educação do Tocantins – PEE/TO (2015-2025)** Palmas: Palácio Araguaia/TO, 2015. Disponível em: <https://central3.to.gov.br/arquivo/412369/>. Acesso em: 30 mar. 2022.

Recebido em: 18 de junho de 2023.  
Aprovado em: 17 de novembro de 2023.  
Publicado em: 02 de janeiro de 2024.

