

A governança e as políticas educacionais brasileiras: atuação dos aparelhos privados de hegemonia

Governance and brazilian educational policies: performance of the private apparatuses of hegemony

Gobernanza y políticas educativas brasileñas: actuación de los aparatos privados de hegemonía

Kelly Leticia da Silva Sakata¹

Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul

Resumo: Mediante uma análise teórica gramsciana e pesquisa bibliográfica, este artigo discute o conceito de governança, identificando o aprofundamento da relação público-privada no contexto das políticas educacionais. A discussão orientou-se pela problemática: Qual a conjuntura histórica e política em que emergiu o paradigma da governança e o papel dos Aparelhos Privados de Hegemonia (APHs) no direcionamento das políticas educacionais? Concluiu-se que as políticas educacionais começaram a ser desenvolvidas por meio de coordenação compartilhada com os APHs em 1980. Portanto, esses agentes, para além da implementação de políticas, agem por meio de estratégias, como *advocacy* e *articulação em rede*, influenciando a agenda das políticas públicas educacionais.

Palavras-chave: Governança. Políticas Educacionais. Reformas Empresariais. Relação Público-Privada. Aparelhos Privados de Hegemonia (APHs).

Abstract: This article discusses the concept of governance, identifying the deepening of the public-private relationship in the context of educational policies, through on Gramsci's theoretical analysis and bibliographical research. The discussion was guided by the issue: What was the historical and political context in which the paradigm of governance and the role of Private Apparatuses of Hegemony (PAHs) emerged in directing educational policies? It was concluded that educational policies began to be developed through shared coordination with the PAHs in 1980. Therefore, these agents, in addition to implementing policies, act through strategies such as advocacy and networking, influencing the educational public policies agenda.

Keywords: Governance. Educational Policies. Business Reforms. Public-Private Relationship. Private Apparatuses of Hegemony (PAHs).

Resumen: Con base en el análisis teórico de perspectiva gramsciana y en la investigación bibliográfica, el presente artículo objetiva discutir el concepto de gobernanza, identificando la profundización de la relación público-privada en el contexto de las políticas educativas. La discusión estuvo guiada por el tema: ¿Cuál fue el contexto histórico y político en el que surgió el paradigma de la gobernanza y el papel de los Aparatos Privados de Hegemonía (APHs) en la dirección de las políticas educativas? Se concluyó que las políticas educativas empezaron a desarrollarse a través de la coordinación compartida con las APHs a partir de 1980. De ese modo, esos facilitadores, además de implementar políticas, actúan por medio de estrategias como la *advocacy* y *redes*, influyendo en la agenda de políticas públicas educativas.

¹ Doutora em Educação pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Professora efetiva do Departamento de Pedagogia da Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (UEMS). Maracaju, Mato Grosso do Sul, Brasil. E-mail: kelly.sakata@uems.br; Lattes: <https://lattes.cnpq.br/3297671225940249>; Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-4176-0412>.

Palabras clave: Gobernanza. Políticas Educativas. Reformas Empresariales. Relación Público-Privada. Aparatos Privados de Hegemonía (APHs).

Recebido em: 15 de março de 2023

Aceito em: 08 de maio de 2023

Introdução

As fronteiras entre os âmbitos público e privado comumente são redefinidas por políticas de reformas estatais em que tensionam disputas tanto por projetos educacionais distintos quanto pela apropriação do fundo público, tornando-se complexas. Esse cenário está posto em nível global e local, sendo reflexo de uma sociedade caracterizada por princípios capitalistas e neoliberais.

Essa discussão insere-se no contexto da chamada “governança”, a qual refere-se às mudanças na forma de governar, incorporando modos diferenciados “de controle e mecanismos sutis de governação. Tais mudanças levam muitos pesquisadores a refletirem de forma crítica sobre as ações de governo que extrapolam o Estado de modo a considerar a atuação de outros intelectuais orgânicos coletivos que atuam na governança” (SHIROMA; EVANGELISTA, 2014, p. 26).

A partir dessa discussão tem-se a problemática: Qual a conjuntura histórica e política em que emergiu o paradigma da governança e o papel dos Aparelhos Privados de Hegemonia (APHs) no direcionamento das políticas educacionais? Para concretizar a análise, este artigo objetivou discutir o conceito de governança na coordenação de políticas educacionais no território brasileiro, identificando esse conceito no aprofundamento da relação entre os âmbitos público e privado e o papel dos APHs neste contexto.

Esta análise é resultado de estudos realizados na tese de doutoramento intitulada “Análise da atuação do Grupo de Institutos, Fundações e Empresas (GIFE) na Gestão Educacional Municipal no Brasil”. Assim, partiu-se de uma pesquisa bibliográfica sob análise ancorada na perspectiva epistemológica marxista-gramsciana, em que se utilizou especialmente os autores: Davies (2013; 2014), Davies e Chorianopoulos (2018), Carvalho (2002), Gramsci (1976; 2016), Jessop (1991; 2003; 2011), Rhodes (1996) e, Shiroma e Evangelista (2014).

De acordo com o estudo, concluiu-se que as políticas públicas educacionais, a partir de 1980, começaram a ser desenvolvidas por meio de coordenação compartilhada com os

Aparelhos Privados de Hegemonia (APHs)². Nesse contexto, estes agentes agem na elaboração, desenvolvimento e implementação de políticas, por meio de estratégias como *advocacy* e *articulação em redes*, influenciando o ciclo das políticas públicas educacionais.

A emergência da governança no bojo das orientações estatais

Os interesses e equilíbrios no interior do *Estado stricto sensu* e sociedade civil geraram, historicamente, diferentes modos de Estado, demonstrando novas relações entre o Estado *stricto sensu* (sociedade política) e a sociedade civil que ocorre na modernidade do século XX, seja sob a forma do Estado fascista ou do Estado keynesiano, do Estado bolchevique ou do Estado social democrata, identificáveis pela apreensão da presença e das funções do fenômeno “ampliação do Estado” (COUTINHO; TEIXEIRA, 2003).

Nos Estados rotulados como de “Estado do bem-estar”, “Estado keynesiano” ou “Estado keynesiano do bem-estar”, o fardo da acumulação de capital é carregado “pelos países latino-americanos; mas seus efeitos multiplicadores mais importantes são absorvidos pelas economias centrais, que funcionam como centros dinâmicos de apropriação das maiores quotas do excedente econômico gerado” (FERNANDES, 1975, p. 30). O *welfare state* declinou nos países ocidentais, no contexto da crise de 1970, ficando marcado pela combinação de desemprego e taxas altas de inflação.

Foi nessa época que emergiu a ideia de “falha governamental”, a partir de teóricos da escolha pública. É importante destacar que, ao contrário da tese de que a falha está no Estado, entende-se que a falha está em uma crise específica do capitalismo. Nessa linha, no âmbito político, “o neoliberalismo e a ideologia contrária ao *welfare state*, ganharam maior dimensão com a chegada ao poder de Ronald Reagan, nos EUA, e Margaret Thatcher, na Inglaterra, na passagem da década de 1970 para 1980” (GOMES, 2006, p. 217).

Essas mudanças foram “promovidas” e acompanhadas pela emergência de um agressivo neoconservadorismo na América do Norte e em boa parte da Europa Ocidental. Sendo assim, um “dos princípios básicos pragmáticos que surgiram na década de 1980, por exemplo, foi o de que o poder do Estado deve proteger as instituições financeiras a todo custo” (HARVEY, 2011, p. 16).

Nesse contexto, o paradigma da governança emergiu a partir de uma suposta crise de governabilidade internacional da década de 1970. Naquele período, em uma perspectiva macro localizada, instituições como o Banco Mundial (BM), preocupadas com “problemas” de

² Entende-se como entidades organizativas empresariais (como: OSCs, Fundações, Institutos, ONGs, entre outros), não se constituindo somente como agências executivas. Suas ações garantem a concretude do projeto societário burguês voltado para a educação.

legitimidade, “começaram a empregar governança como meio de transmitir a mensagem de que legitimidade política e consenso são pré-condições de sustentabilidade e ordem social e, portanto, de estabilidade e desenvolvimento capitalista” (DAVIES, 2014, p. 4). Para o BM, “a capacidade governativa não seria avaliada apenas pelos resultados das políticas governamentais, e sim também pela forma pela qual o governo exerce o seu poder” (GONÇALVES, 2006, não paginado).

Deste modo, com a “desilusão” do mercado e Estado como mecanismos de coordenação, e tendo por base o discurso sobre a ineficiência do Estado, inicia-se um novo capítulo para o debate sobre as formas de governar (RHODES, 1996; JESSOP, 2003).

No trato da concepção de governança, Rhodes (1996), para identificar tendências e contradições do Estado britânico, pontuou seis usos recorrentes para o termo.

Quadro 1 - usos recorrentes do termo governança Rhodes³ 1993 – 2023

USOS RECORRENTES	SIGNIFICADO
Estado mínimo	É identificado com as mudanças na forma de prestação de serviços estatais, em que se sobressai a utilização de mercados ou quase mercados.
Governo das sociedades	O termo entendido como governo das sociedades refere-se ao modo pelo qual as organizações em geral são dirigidas. Esse entendimento passa pela divulgação de informações com o intuito de responsabilização (<i>accountability</i>) dos pares.
Nova gestão pública	(<i>New Public Management</i>) é a introdução de métodos e concepções de gestão do setor privado associados a medidas de desempenho, como gestão por resultados e relação entre custo e eficácia.
Boa governança	Indica uma tendência mundial posta pelo BM, em que se associa a nova governança aos princípios liberais.
Sistema sociocibernético	Indica a relação de interdependência entre sujeitos sociais, políticos e administrativos; é o resultado de formas sociopolíticas interativas de governo.
Redes de auto-organização	Relaciona-se a redes que formam suas próprias políticas, moldando seus ambientes.

Fonte: Elaborado pela autora com dados de Rhodes (1996).

Para Rhodes (1996), a governança ter muitos significados contribui com as análises sobre a compreensão da mudança no governo britânico na década de 1990. Desse modo, indica que a governança se refere especialmente à auto-organização e a redes interorganizacionais. Ressalta que sua definição incorpora elementos significativos das outras utilizações, nomeadamente a governança estatal, como um sistema *sociocibernético* e como *redes auto-organizativas*.

Para avançar na reflexão, Jessop⁴ (2011, p. 10) indica que a “governança é um termo ambíguo que pode se referir a diversos modos de coordenação das relações sociais

³ Tradução livre.

⁴ Tradução livre.

caracterizadas por complexas relações recíprocas de interdependência”. Ressalta que são amplamente debatidos quatro diferentes modos de uso em que se discute governança.

Quadro 2 - Modos de uso do Termo Governança: Jessop (2011) – 2023

USOS RECORRENTES	SIGNIFICADO
Mercado de câmbio anárquico	Baseado na coordenação da política realizada posteriormente às ações desenvolvidas (<i>ex post</i>). Busca, de forma racional, os interesses próprios dos agentes.
Comando hierárquico	Coordenação imperativa realizada de forma anterior (<i>ex ante</i>) ao prosseguimento dos objetivos coletivos, estabelecidos a partir de cima por autoridades competentes.
Coordenação hierárquica	Auto-organização contínua com base em redes, negociação e deliberação para redefinir os objetivos à luz da evolução das circunstâncias.
Coordenação através da confiança e da solidariedade	Realizada por meio da confiança e compromisso incondicional com comunidades de diferentes tipos e alcance.

Fonte: Elaborado pela autora com dados de Jessop (2011).

Para o autor, a governança refere-se a diferentes modos de coordenação das relações sociais, que podem estar dispostas em rede ou não. Jessop (2011) tece críticas a respeito da governança, identificando três pontos de insucesso referentes ao papel dos mercados, Estados e redes nas formações sociais capitalistas.

O primeiro ponto refere-se à natureza do capitalismo, que depende de um equilíbrio contraditório entre formas organizacionais de natureza distinta. Nesse bojo, a governança não introduz um terceiro termo neutro, e se subentende que a parceria social reflexiva pode não ser realizada. O segundo ponto relaciona-se à inserção de parcerias e arranjos reflexivos no sistema estatal mais geral, pois como há diferentes escalas, o sucesso em uma pode depender do que ocorre em outras. Por fim, o terceiro ponto diz respeito à especificidade da governança como auto-organização reflexiva, e sua falha está na simplificação de um sistema complexo (JESSOP, 2003).

Por um viés crítico, Davies (2013; 2014) e Davies e Chorianopoulos (2018) ressaltam que muitos estudiosos se uniram a conceitos ortodoxos de governança, afirmando que ela expressava “graus de hierarquia”. Contudo, indicam que tal análise ofusca a compreensão das relações de poder e reforça a perspectiva neoliberal, fragilizando o questionamento acerca da finalidade de determinada política: *a qual grupo ou ator interessaria determinada implementação política?*

Nessa linha, Davies e Chorianopoulos⁵ (2018, p. 1) afirmam que “a governança é um paradigma paroquial e decadente, que não conseguiu melhorar a forma como as sociedades e as economias eram governadas”. Indicam que Gramsci já havia constatado, por meio da categoria de Estado Integral, que a “forma de governar” estava em mudança.

⁵ Tradução livre.

Assim, criticam o discurso da governança, indicando que acaba negligenciando um vasto “conjunto de teorias sociais históricas e contemporâneas sobre as relações entre o Estado, o mercado e a sociedade civil que poderiam ser utilizadas para desenvolver perspectivas mais ressonantes e abrangentes sobre o espectro dos regimes de governo do século XXI” (DAVIES; CHORIANOPOULOS, 2018, p. 2).

Dessa reflexão defende-se, a partir da teoria crítica de governança (DAVIES, 2013; 2014; DAVIES; CHORIANOPOULOS, 2018; JESSOP, 1991; 2003; 2011), que esse conceito, posto no contexto das políticas educacionais na atualidade, corrobora com o movimento reacionário e com a “naturalização” das formas de exercício de poder pelo Estado Integral. Esse formato é debatido de forma simplista, tendo como escudo a “complexidade” e evolução das relações políticas.

Esse fato ocorre devido à não problematização de diversos fatores, como: o papel do Estado *stricto sensu* (mínimo para as políticas sociais e máximo para o capital); coerção e consenso dos grupos hegemônicos por meio de APHs inseridos na política; disputas de poder; dificuldades de participação da sociedade civil organizada de base subalterna; entre outros. Desse modo, naturaliza-se o formato de governança proposto como complexo e inevitável. Nessa naturalização, a governança faz parte da “evolução” do sistema da administração pública, reverberando no âmbito político, econômico e social inseridos no contexto das transformações (tecnológicas e teóricas) do século XXI.

Modelo de Coalizão de Defesa (MCD): APHs e a ação em redes

Ao analisar o campo político, “o predomínio de uma ou de outra forma de fazer política é um elemento decisivo para avaliar que classe ou grupo de classes exerce o domínio e a hegemonia em uma concreta situação e de que modo o faz” (LIGUORI; VOZA, 2017, p. 349). Sendo assim, para o entendimento sobre a complexidade política e a atuação dos APHs envolvidos, discorre-se sobre o Modelo de Coalizão de Defesa (MCD)⁶ (*Advocacy Coalition Framework – ACF*).

Ele emerge na década de 1980, e consiste em um quadro analítico de políticas públicas desenvolvido por Paul Sabatier e Hank Jenkins-Smith, a partir de pesquisas relacionadas às políticas de proteção ambiental no contexto dos Estados Unidos (SABATIER, 1988a; SABATIER, 1988b; SABATIER; WEIBLE, 2007).

⁶ Esse quadro analítico é comumente utilizado como metodologia nas pesquisas. No presente texto, foi utilizado com a finalidade de aprofundar o entendimento sobre a complexidade de desenvolvimento das políticas públicas.

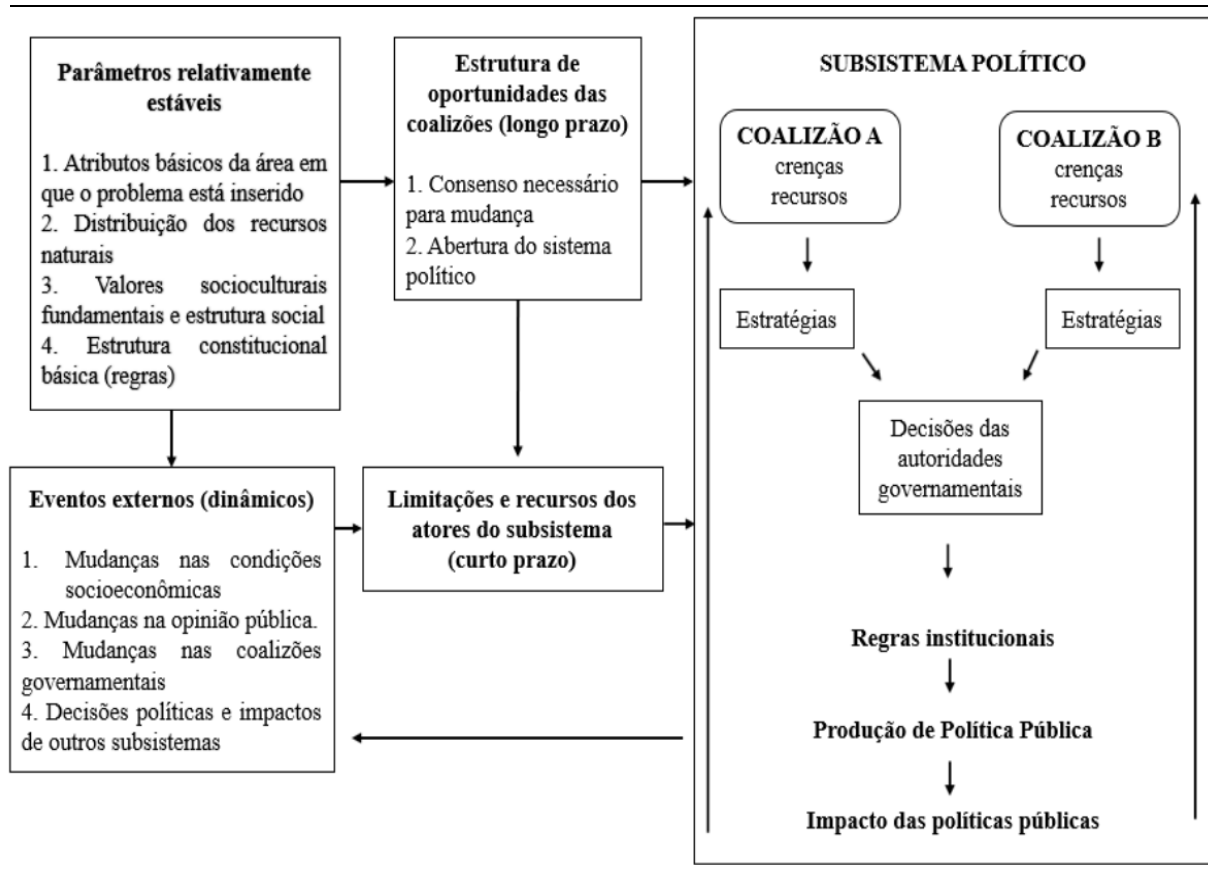
O MCD indica uma alternativa para a compreensão do processo de política como um movimento de política em que destaca a formação e manutenção de coalizões, em torno de um determinado *advocacy*. Essa abordagem designa a junção de intelectuais orgânicos dos âmbitos públicos e privados, os quais advêm de diversas instituições e níveis governamentais. Essa junção corrobora com um conjunto de crenças e valores comuns, e procura “manipular as regras, orçamentos e recursos humanos governamentais visando a atingir seus objetivos no longo prazo” (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1993, p. 25).

Assim, o MCD possui um “conjunto de valores básicos, suposições causais e percepções de problemas, e que mostram um grau não trivial de atividade coordenada ao longo do tempo” (SABATIER, 1988a, p. 139). Um fator importante do MCD é que as coalizões incluem sujeitos de vários níveis de governo, “[...] caracterizada por uma tendência a limitar a participação nas decisões políticas às agências administrativas, comissões do Legislativo e grupos de interesse em um único nível de governo, além do descuido com os atores não-estatais” (VICENTE; CALMON, 2011, p. 11).

Nesse sentido, esse quadro analítico identifica a complexidade do movimento das políticas públicas e avança no debate ao indicar algumas premissas, entre as quais se destacam: a) Existem subsistemas de política que são a unidade primária de análise. Eles são caracterizados por uma área geográfica, um problema e sujeitos políticos. Esses subsistemas envolvem intervenientes de vários níveis de governo dentro de um país, e cada vez mais a partir de organizações e outros países; b) Os intelectuais orgânicos/coletivos (públicos e privados, como OSC, funcionários do governo, *think tanks* entre, outros) participantes do MCD tentam influenciar a política; c) Os subsistemas agregam sujeitos individuais e coletivos em uma ou mais coalizões. Essas coalizões são formadas tendo como base semelhanças e diferenças nas crenças políticas e interesse em uma área específica; d) As políticas repetidamente refletem as crenças de uma ou mais coalizões; e, e) Para compreensão de uma mudança de política (processo político integral), deve-se adotar uma perspectiva de 10 anos ou mais (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1993; SABATIER, 1988a; SABATIER, 1988b; SABATIER; WEIBLE, 2007).

No MCD, identifica-se que os subsistemas de políticas existem dentro de um sistema de política mais amplo, o que pode ser observado na figura 1.

Figura 1 - Diagrama de fluxo do modelo de coalizão de defesa – 2023



Fonte: Adaptado pela autora com base em Sabatier e Weible (2007).

Nesse diagrama, observam-se a definição de parâmetros de ação e o fornecimento a cada coalizão de diferentes restrições e oportunidades. Segundo Sabatier (1988a), os fatores que são estáveis, valores sociais e a ampla estrutura constitucional são os que, geralmente, necessitam ser estudados em uma década, como pontuado anteriormente. Desse modo, nas estruturas de oportunidades de coalizão, no longo prazo, é necessário problematizar se existem espaços abertos ou centralizados, e se o governo controla a maioria desses espaços ou se faz esse controle sob cooperação.

Outra questão importante no MCD é que os interesses compartilhados, confiança e *recursos* são tão relevantes na formação de coalizões quanto as crenças compartilhadas. Nessa direção, Sabatier e Jenkins-Smith (1993) afirmam que o poder de dominação de uma coalizão, bem como sua habilidade na implementação de interesses, depende dos recursos que ela possui. Os autores indicam que, para além dos recursos e crenças, o poder de dominação inclui o conhecimento técnico, a autoridade legal e o número de apoiadores e membros das coalizões.

Dessa maneira, identifica-se que a “política envolve a dialética opositiva e contraditória, mas interconectada e complementa, entre conflito e comunidade, luta antagônica e acordo, interesse privado e bem público” (FONTANA, 2003, p. 115). Logo, o processo de compreensão da política é multifacetado, porque sua mudança não é resultado de um único evento: ela se relaciona com o âmbito econômico e cultural, especialmente na formação da hegemonia do grupo dirigente.

Desse fato emerge a importância da educação na construção da sociabilidade, “na medida em que se consolida a hegemonia dos dominantes tendo a ideologia como prática de poder” (SCHLESENER, 2020, p. 23). Sendo assim, a combinação de diversos âmbitos e dinâmicas que ocorrem ao longo do tempo auxilia a compreender a dinâmica do processo político.

Entende-se que “a ciência política deve ser concebida em seu conteúdo concreto (e também em sua formulação lógica) como organismo em desenvolvimento” (GRAMSCI, 2016, p. 57). Cabe pontuar que a política, em uma perspectiva gramsciana, é entendida [...] “em seu sentido amplo, ou seja, como algo que permeia toda a vida social construída a partir das desigualdades geradas no modo como se estruturam as formas materiais de existência na sociedade capitalista” (SCHLESENER, 2020, p. 25).

Diante disso, faz-se um paralelo sobre o discurso da governança emitido pelo BM, entre outros grupos dominantes, que ressalta o benefício da participação da sociedade civil organizada. No entanto, identifica-se, por meio deste estudo, que essa participação depende do seu poder financeiro, conhecimento técnico e número de apoiadores. Para além, a participação da sociedade civil, em uma perspectiva emancipatória e voltada aos grupos subalternos, também depende de coalizões destes com grupos que possuam interesse emancipatório específico.

É importante destacar o papel do *controle* no processo político, que pode ser exercido pelo governo ou sob cooperação. Nessa direção, Davies (2013; 2014) tece críticas à chamada “hegemonia de governança”; ou seja, às análises que recaem sobre o poder hegemônico desse paradigma de forma estreita. O autor pontua que o processo político não é determinado somente pelo consenso hegemônico, indicado anteriormente pelas crenças e valores em comum. Outrossim, inclui-se nesse sistema a coerção direta e indireta; em outras palavras, a “política da ameaça”, caracterizada como uma política de dominação. Nesse contexto, a coerção é a condição integral da regra, visualizada pelo quadro 7.

Quadro 3 - coerção política na perspectiva Gramsciana – 2023

COERÇÃO INDIRETA		COERÇÃO DIRETA		
Hegemonia (neoliberal)	Ameaça (sombra da hierarquia)	Violência	Dominação Administrativa	<i>Laissez Faire</i>
EXEMPLOS				
Governamentalidades de disciplina e controle, a terceira dimensão do poder, o novo espírito do capitalismo, a sociedade em rede	Violência simbólica, metagovernança militar, gerencialismo, intimidação /alarmismo, desemprego como estratégia	Força/fraude/ corrupção, guerra civil, guerra preventiva, conflito de baixa intensidade, violência do exército e da polícia contra os manifestantes	Aplicação diária, hierárquica gestão das instituições de governo	Guetização, desinvestimento, fome, políticas de desmatamento

Fonte: Elaborado pela autora com base em Davies (2013).

Desse modo, a coerção surge nas formas de hierarquias híbridas; ou seja, a partir da dominação por meio de regras hierárquicas em que a coordenação possui eficácia hegemônica, especialmente no contexto internacional. Nesse sentido, o autor destaca que uma melhor apreciação sobre a hierarquia ajudaria a esclarecer a percepção de um aumento da coordenação em rede, que pode ter maior força em algumas configurações espaço-temporais do que em outras (DAVIES, 2013).

De forma específica, adentrando o campo econômico, no contexto latino-americano, emerge uma variante de capitalismo moderno articulado ao campo político, que, segundo Fernandes (1975), é denominado capitalismo dependente, entendido como um fio condutor, que permite “estabelecer, por meio das determinações que ela evidencia, o perfil histórico, a estrutura e os dinamismos de funcionamento ou de evolução da sociedade de classes, que corresponde a tal tipo de capitalismo” (FERNANDES, 1975, p. 60).

Nessa direção, nas últimas quatro décadas de democracia na América Latina, insurgiu um “mal-estar” entre a consolidação das formalidades democráticas e a restrição da participação e manifestação dos grupos subalternos na disputa entre projetos societários distintos. Assim, na próxima seção deste artigo discutir-se-á a especificidade do contexto brasileiro.

O contexto brasileiro: atuação dos APHs nas políticas educacionais

Verifica-se que no Estado brasileiro, no período do Estado providência, suas condições tanto políticas quanto sociais e o embate dos grupos hegemônicos e subalternos não foram profundas o suficiente para o favorecimento institucional. A ideologia liberal foi retomada ao final de 1980, entendida como solução para a crise do desenvolvimento industrial e do Estado planejador. Emergiu, naquele período, o discurso de que o paradigma desenvolvimentista era inviável.

O Estado Brasileiro, assim, emergiu da ditadura como uma sociedade de tipo ocidental periférico (GRAMSCI, 1976). No contexto pós-ditadura, na efervescência da sociedade civil organizada, existiu a possibilidade de ascensão de uma sociedade ocidental do tipo americano e uma sociedade ocidental do tipo europeu, em que houve a disputa de dois projetos societários, claramente visíveis com a candidatura de Collor de Mello e de Luiz Inácio Lula da Silva.

Desafortunadamente, com o governo de Collor de Mello e nos dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso, “materializa-se um retrocesso democrático no campo econômico-social, político e cultural e se manifesta de forma incisiva na educação, no âmbito organizativo/institucional e no pensamento pedagógico” (FRIGOTTO, 2002, p. 55). Logo, identifica-se que, “com as ditaduras tradicionais em formas dissimuladas de fascismo ou parafascismo, a América Latina encontra sua modernidade [...] mas sob convulsões econômicas, sociais e políticas perturbadoras” (FERNANDES, 1975, p. 66).

Contraditoriamente, houve um avanço social que culminaria na Constituição de 1988, passando pela primeira eleição presidencial, em 1985. No entanto, como visto, esse “pacto social” de inspiração do *welfare state* ocorreu de forma tardia e paradoxalmente ao contexto internacional, haja vista que, concomitantemente, emergiu o movimento de corrente neoliberal.

Nesse percurso, com a CF/88, são adotados “canais de comunicação popular”. No entanto, esse “avanço foi contido em limites bastante estreitos na medida em que a regulamentação desses canais logrou êxito em restringir as manifestações dos interesses populares nos termos do processo de abstração social típico da democracia burguesa” (PINHEIRO, 2007, p. 135). Assim, há uma contradição, pois, nesse espaço houve ampliação do público e da escola pública, gratuita, laica, unitária e universal. Emergiu “amplo espaço o debate da formação humana unilateral, tecnológica ou politécnica comprometida com o processo de emancipação humana, contrapondo-se às concepções tecnicistas e economicistas” (FRIGOTTO, 2002, p. 54).

No entanto, “como desdobramento, os grupos empresariais do ensino encontraram espaço para manter seus privilégios junto ao governo federal e aos governos locais, conquistando importante espaço na Constituição de 1988” (MARTINS; SOUZA; PINA, 2020, p. 7). Dessa forma, nesse cenário de viés progressista, concomitante foram promulgadas leis que legitimam a participação social das OSCIP, OSC e ONG. Diante dessa contradição, entende-se que a década de 1990 configurou-se como o início de uma nova forma de ditadura, “sob as bases das reformas neoliberais sob a égide da governança. Trata-se da ditadura do mercado ou do capital das megacorporações [...] uma ditadura de aliança e subordinação com os centros hegemônicos do grande capital” (FRIGOTTO, 2002, p. 54).

Neste bojo, “[...] a escola torna-se de grande interesse para o neoliberalismo que objetiva a constituição de sujeitos cuja forma de agir, pensar e sentir estejam alinhados aos

interesses econômicos, por meio da normalização, normatização e naturalização da racionalidade neoliberal” (GAMA; SEVERO, 2023, p. 517).

Sob esse prisma, a relação entre a esfera pública e a privada estreitou-se, e o discurso do “público não estatal” justificou a transferência de parte das tarefas de provimento dos serviços públicos a organizações não governamentais (ONG), tendo em vista instituírem, por meio dos contratos de gestão, novas formas de gerir o social” (SHIROMA; EVANGELISTA, 2014, p. 23).

Nessa esteira, a partir dos anos 1990, houve transformações marcantes entre Estado e sociedade na direção de uma concepção liberal mercantilista, tendo como centro o “processo de privatização, a reforma administrativa gerencial do setor público, a extinção de vários órgãos e autarquias e o consequente processo de sucateamento da intelligentsia nacional e da infraestrutura” (GOMES, 2006, p. 230).

Assim, o modelo econômico neoliberal e a redefinição do papel do Estado adotado no Brasil alcançaram graves desdobramentos. “Caberia ao Estado gerenciar os processos enquanto as organizações sociais – sob a forma de fundações e institutos privados – executariam as políticas sociais com recursos públicos” (SHIROMA; EVANGELISTA, 2014, p. 24).

Esse movimento ficou marcado pela ação de APHs e agências, tais como BID, BM, OMS e OCDE, organizados em formato de redes no âmbito educacional, com o intuito de “reformá-la”. É importante pontuar que os Estados Unidos da América (EUA) impuseram uma hegemonia global aos países periféricos a partir da formulação de uma economia liberalizada, o que implica a educação como um processo de mercadoria (BASTOS, 2012). Esse movimento causou um retrocesso das conquistas materializadas e incorporadas na CF/1988, por meio de um amplo processo de lutas da sociedade civil organizada dos grupos subalternos.

Nesse contexto, “descentralização administrativa, financeira e pedagógica foi a grande marca dessas reformas, resultando em significativo repasse de responsabilidades para o nível local, por meio da transferência de ações e processos de implementação” (OLIVEIRA, 2009, p. 201).

Ao longo dos governos Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2011) e Dilma Rousseff (2011-2016), de viés progressista, manteve-se a indicação da governança, mas houve avanços e abertura de participação de base diversa. Como exemplo, o desenvolvimento do Plano Nacional de Educação (PNE - 2014-2024), que “foi elaborado a partir da mobilização da sociedade civil brasileira, por meio da Conferência Nacional de Educação (CONAE-2010), coordenada pelo governo federal e marcada por tensões de ordem política e econômica” (XXX). Sendo assim, as Conferências Nacionais da Educação (CONAE 2010 e 2014) foram “impulsionadas pela mobilização da sociedade civil e da sociedade política em prol da garantia do direito à educação pública, gratuita, laica e de qualidade referenciada pelo social” (AGUIAR, 2019, p. 4).

Concomitantemente, houve aprofundamento da relação público-privada e atuação dos APHs por meio de programas, como o Programa de Desenvolvimento Educacional (PDE) e o Todos pela Educação (TPE), e especialmente das políticas curriculares, com a criação do grupo Movimento pela Base Nacional Comum, em 2013. Dessa forma, aprofundou-se a governança em formato de redes no desenvolvimento das políticas educacionais.

Verifica-se que a proposta de base ultraliberal de Michel Temer (2016-2018), introduziu aprofundamento da privatização e retirada da intervenção Estatal. Para além da Emenda Constitucional 95/2016 de teto dos gastos por 20 anos, houve uma inflexão nas relações com o Fórum Nacional de Educação (FNE) e com o Conselho Nacional de Educação (CNE), retirando do FNE sua base de representação social e descaracterizando a configuração do CNE. Também verificou-se interferência na composição do CNE por meio da revogação do decreto emitido por Dilma Rousseff, em que nomeou os novos conselheiros do conselho. Assim, constatou-se que a educação básica foi e tem sido alvo de interesses de grupos nacionais e internacionais (APHs), desde que ela entrou no seio dos negócios lucrativos (AGUIAR, 2019).

A partir desse formato, com o governo conservador de extrema direita de Jair Messias Bolsonaro (2019-2022), aprofundou-se a mercantilização no âmbito educacional, ampliando a participação dos APHs. Para além das "ameaças" de "[...] implantação de sistema de 'vouchers', que serviriam para pagar serviços de educação no setor privado e pelo corte sistemático de verbas na educação pública, houve o Decreto nº 10.195 de 2019 (CNTE, 2023). Ele aprova a estrutura regimental e o quadro demonstrativo dos cargos em comissão e das funções de confiança do Ministério da Educação e remaneja e transforma cargos em comissão e funções de confiança (BRASIL, 2019e).

Constatou-se, em ao menos 25 trechos do decreto, a indicação de articulação do MEC com entidades privadas. Segundo o decreto, as Políticas públicas e programas de educação de ao menos três secretarias e seis diretorias internas do ministério poderiam ser executados em parcerias com APHs. Um dos itens do artigo 11 indica que a Secretaria de Educação Básica pode organizar e coordenar os sistemas de gestão da informação, de monitoramento e de avaliação, e analisar os indicadores em articulação com entidades privadas, o que historicamente sempre foi realizado pela esfera pública (ALVES, 2020).

A partir de uma proposta educacional que se direciona na contramão deste contexto, o governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2023-atual) indica um posicionamento que recoloca a Educação e a Ciência em patamares relevantes. Exemplos das medidas tomadas foram: revogação do decreto que segregava alunos com deficiência nas escolas; reajuste do piso do magistério; aumento nos repasses no Pnae (Programa Nacional de Alimentação Escolar); e reajuste de bolsas de estudo e pesquisa. No entanto, seguindo uma perspectiva liberal, identifica-se desde o início do mandato a

influência da iniciativa privada na gestão da educação, em que três comissões foram criadas durante o processo de transição para atender ao *lobby* do referido setor (CNTE, 2023). Outro exemplo é a manutenção e o embate acerca da reforma do ensino médio.

Desta feita, os APHs agem por meio de redes, como é o caso do Grupo de Institutos e Fundações Empresariais (GIFE)⁷, que está tanto nas redes de governança quanto em redes políticas, desenvolvem o *advocacy* na defesa de suas agendas e causas e de acordo com seus interesses privados. O *advocacy* denota iniciativas “[...] de incidência ou pressão política, de promoção e defesa de uma causa e/ou interesse, e de articulações mobilizadas por organizações da sociedade civil com o objetivo de dar maior visibilidade a determinadas temáticas ou questões no debate público [...]” (LIBARDONI, 2000, p. 02).

O *advocacy* compreende essa defesa para além dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, também concerne à defesa junto ao Ministério Público, mídia tradicional, mídias sociais, formadores de opinião e sociedade em geral (SILVA, 2017a; BRELÀZ, 2007; LIBARDONI, 2000). Seu objetivo visa a influenciar políticas para mudanças de regras, tanto de empregadores quanto em leis governamentais (BRELÀZ, 2007; PATRI, 2011).

Neste sentido, verifica-se a relação do Gife no *advocacy* de diversas frentes no campo educacional, como: no Investimento Social Privado (ISP); na Agenda 2030 para o desenvolvimento Sustentável da Organização das Nações Unidas (ONU, 2016); na definição e promoção da Base Nacional Comum Curricular (BNCC) por meio do Movimento Pela Base Nacional Comum Curricular; no Movimento Educação Já; no Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC) que foi regulamentado pela Lei nº 13.019; nas leis que regulam as parcerias público-privadas, especialmente a Lei nº 13.800/2019, entre outros.

Neste contexto, possui relações com órgãos governamentais, “através da influência direta na criação ou mudança de políticas públicas, no acompanhamento das atividades do governo, na participação de conselhos, audiências públicas, reuniões com lideranças parlamentares, reuniões de secretarias municipais entre outros” (BRELÀZ, 2007, p. 07).

Por um viés progressista, o *advocacy* é entendido como estrutura de oportunidades políticas, pois pode oferecer possibilidades e limites de ação. Nessa direção, promove “a criação de novos espaços de participação e as mudanças constitucionais de leis e de políticas públicas promovidas pela ação das organizações da sociedade civil que vão redefinindo a estrutura político institucional” (LIBARDONI, 2000, p. 2).

⁷ Configura-se como um dos mais importantes APHs no Brasil a partir da propagação do Investimento Social Privado (ISP). Este APH formula, financia e desenvolve projetos educacionais, enquanto os seus associados os executam. Possui 161 associados que aportaram R\$ 5,3 bilhões em investimento social no ano de 2020, entre eles: Fundação Lemann, Instituto Ayrton Senna (IAS), Instituto Natura, Instituto Positivo, Instituto Votorantim, entre outros.

Sob essa perspectiva, podem compreender “um processo de conscientização e mobilização de formadores de opinião e da própria população visando à mudança de paradigmas por intermédio de proposições de demandas e incentivo à atuação do poder público” (SILVA, 2017a, p. 398). Dessa forma, a ação conjunta “pode ampliar o poder dos sujeitos ou grupos envolvidos, melhorando sua capacidade de reivindicação e de luta por meio de *lobbying* ou defesa de determinadas causas” (SHIROMA; EVANGELISTA, 2014, p. 25).

Sendo assim, o processo político é entendido “no contexto de redes e comunidades políticas, pois da análise do conjunto de convicções, valores, ideias e fatores socioeconômicos elucidam-se quais critérios foram utilizados na construção do processo de definição de políticas” (VICENTE; CALMON, 2011, p. 11).

No entanto, ao analisar as políticas, apesar do viés progressista enunciado, essas transformações representam novas formas de governabilidade, pautadas na economia política e na filosofia política do neoliberalismo, que possui direção política dos grupos dominantes (OLMEDO, 2016). Portanto, a “passagem do governo (poder do Estado por si mesmo) à governança (uma configuração mais ampla que contém os Estados e elementos-chave da sociedade civil) tem sido, portanto, pronunciada sob o neoliberalismo” (HARVEY, 2008, p. 87).

Dessa maneira, identifica-se que a “política envolve a dialética opositiva e contraditória, mas interconectada e complementa, entre conflito e comunidade, luta antagônica e acordo, interesse privado e bem público” (COUTINHO; TEIXEIRA, 2003, p. 115). Logo, o processo de compreensão da política é multifacetado, porque sua mudança não é resultado de um único evento: ela se relaciona com o âmbito econômico e cultural, especialmente na formação da hegemonia do grupo dirigente.

Conclusões

Identifica-se que as políticas públicas educacionais, a partir de 1980 e sob o discurso da governança, começaram a ser desenvolvidas por meio de coordenação compartilhada com os APHs. Contudo, apesar do discurso progressista democrático, este contexto diminui a participação social de base proletária na medida em que, ela depende de um maior equilíbrio entre as forças da sociedade civil organizada, limitado pelo contexto capitalista. Sendo assim, a partir de uma perspectiva crítica, defende-se que o paradigma de governança necessitaria ser problematizado considerando as relações entre Estado, mercado e sociedade civil dentro de um escopo teórico social, econômico e histórico amplo.

Como resultado desse paradigma, o Estado continuou sendo o responsável por oferecer os serviços públicos à população, mas a forma de implementação foi alterada. Em outras palavras, novas formas de pensar a política, a partir de discursos sobre a ineficiência do Estado, resultaram em uma forma de governar com a participação dos APHs. O papel do Estado limitou-se a regular as atividades desenvolvidas pelo mercado. Nessa multiplicidade de sujeitos individuais e coletivos, emerge um encadeamento de estratégias indicadas pelo paradigma da governança, como privatizações, parcerias público-privadas, liberalização, reformas regulatórias, entre outras.

No Brasil, país em que se desenvolveu uma ocidentalização tardia, evidencia-se a coerção indireta e direta em diversos períodos históricos, como a ditadura do Estado Novo (1937-1945), a ditadura militar (1964-1985) e políticas reacionárias. No governo de Jair Messias Bolsonaro (2019-2022), a coerção esteve explícita no discurso governamental, que foi caracterizado como *ultra neoliberal* e com princípio neofascista.

Esse movimento facilitou a ação dos APHs em diferentes disputas: pelo fundo público; pela concepção ideológica; e especialmente pelo processo pedagógico exercido no interior da escola (posto por meio da formação continuada de professores, avaliação, material didático, desenvolvimento de gestão, entre outros). No contexto atual, apesar das primeiras ações progressistas do governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2023-atual), há disputas políticas que tensionam o campo educacional colocando-o sutilmente sob o processo de mercantilização.

Nesse contexto, os APHs, para além da implementação de políticas, podem agir por meio de estratégias, como *advocacy e articulação em redes*, formando *coalizões* e influenciando a agenda das políticas públicas educacionais. Assim, sinaliza-se que o projeto educacional aqui defendido atrela-se ao movimento de luta dos educadores em defesa de uma proposta de educação baseada na gestão educacional democrática e emancipadora, reitera-se que a educação não é mercadoria.

Referências

AGUIAR, M. A. S. Reformas Conservadoras e a “Nova Educação”: orientações hegemônicas no MEC e no CNE. *Educação & Sociedade* [online]. 2019, v. 40. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/ES0101-73302019225329>. Acesso em: 5 mar. 2023.

ALVES, M. F. Como o MEC incentiva a iniciativa privada na educação pública. *Entrevista Portal nexô*, 2020. Disponível em: <https://www.apufsc.org.br/2020/01/15/como-o-mec-incentiva-a-iniciativa-privada-na-educacao-publica>. Acesso em: 5 mar. 2023.

BASTOS, P. A economia política do novo-desenvolvimentismo e do social desenvolvimentismo. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 21, número especial, p. 779-810, dez. 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ecos/a/4RDKgrpJftSs5mpfRcdtrdt/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 5 mar. 2023.

BRELÀZ, G. Advocacy das Organizações da Sociedade Civil: Principais Descobertas de um Estudo Comparativo entre Brasil e Estados Unidos In: ENCONTRO DA ANPAD, 31, 2007. Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro, 2007.

CARVALHO, J. M. de. *Cidadania no Brasil: O longo Caminho*. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CNTE. Conselho Nacional dos Trabalhadores em Educação. *Notícias*. Mercantilização da educação é um risco real no governo Lula. fev. 2023. Disponível em: <https://www.cnte.org.br/index.php/menu/comunicacao/posts/noticias/75709-mercantilizacao-da-educacao-e-um-risco-real-no-governo-lula>. Acesso em: 10 mar. 2023.

COUTINHO; C. N.; TEIXEIRA, A. P. *Ler Gramsci para entender a realidade*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

DAVIES, J. S. Whatever happened to coercion? A Gramscian critique of metagovernance theory. In: *Proceedings of Annual Meeting of the Political Studies Association*, Cardiff, UK (Vol. 27), 2013.

DAVIES, J. S. Contesting governance hegemonies: developments in critical theory and practice. *Critical Policy Studies*, Part1, v.8, n. 1, p.1-4, 2014.

DAVIES, J. S.; CHORIANOPOULOS, I. Governance: Mature Paradigm or Chicken Soup for European Public Management? *Critical Policy Studies*, v.12, n.3, p. 360- 366, 2018. <https://dora.dmu.ac.uk/handle/2086/16337>.

FERNANDES, F. *A revolução burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica*. Rio de Janeiro: Zahar editores, 1975.

FONTANA, B. Hegemonia e nova ordem mundial. In: COUTINHO, C. N.; TEIXEIRA. *Ler Gramsci para entender a realidade*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

FRIGOTTO, G. Educação e Construção Democrática no Brasil: da ditadura civil militar à ditadura do capital. In: FÁVERO, O.; SEMERARO, G. *A democracia e Construção do Público no pensamento Educacional brasileiro*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.

GAMA, D. S. da; SEVERO, R. C. B. S. O avanço neoliberal nos editais de seleção de projetos de ensino, pesquisa e extensão no Instituto Federal Catarinense. *Revista Educação e Políticas em Debate*, [S. l.], v. 12, n. 1, p. 514-530, 2022. DOI: 10.14393/REPOD-v12n1a2023-65309. Disponível em: <https://seer.ufu.br/index.php/revistaeducaopoliticas/article/view/65309>. Acesso em: 15 mar. 2023.

GOMES, F. G. Conflito social e welfare state: Estado e desenvolvimento social no Brasil. *Revista de Administração Pública* [online]. 2006, v. 40, n. 2. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0034-76122006000200003>. Acesso em: 5 mar. 2023.

GONÇALVES, A. O conceito de governança. In: *XV Congresso Nacional do CONPEDI/UEA - Manaus: Anais de Congresso*. 2006. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/XIVCongresso/078> . Acesso em: 6 mar. 2023.

GRAMSCI, A. *Escritos Políticos Volume 1*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1976.

GRAMSCI, A. *Cadernos do Cárcere Volume 3*. Maquiavel Notas sobre o Estado e a Política. 7. ed. Edição Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.

HARVEY, D. *O neoliberalismo: história e implicações*. São Paulo: Loyola, 2008.

HARVEY, D. *O enigma do capital: e as crises do capitalismo*. Tradução de João Alexandre Peschanski. São Paulo, SP: Boitempo, 2011.

JESSOP, B. Accumulation Strategies, State Forms and Hegemonic Projects. In: CLARKE, S. (eds). *The State Debate*. Capital e classe. Palgrave Macmillan, Londres. 1991.

JESSOP, B. Governance and Metagovernance: On Reflexivity, Requisite Variety, and Requisite Irony. In: *Governance, as Social and Political Communication*. Manchester University Press, Manchester, 2003. pp. 142-172. ISBN 0719061547

JESSOP, B. The State: Government and Governance. In: *Handbook of Local and Regional Development*, London: Routledge, 2011.

LIBARDONI, M. Fundamentos teóricos e visão estratégica da advocacy. *Revista de Estudos Feministas*, Florianópolis, v. 8, n. 2, 2000. ISSN 0104-026X. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/ref/article/view/11936/11202>. Acesso em: 12 jul. 2021.

MARTINS, A. S.; SOUZA, C. A.; PINA, L. D. Empresas Sociais e a Privatização de Novo Tipo da Educação Básica: Um Estudo sobre a Relação Público Privada em Cidades de Minas Gerais-Brasil. *Arquivos Analíticos de Políticas Educativas*, v.28, n.183, 2020. Disponível em: <http://epaa.asu.edu/ojs/>. Acesso em: 2 jun. 2022.

OLMEDO, A. Philanthropic governance: charitable companies, the commercialization of education and that thing called 'democracy'. In: VERGER, A.; LUBIENSKI, C.; STEINER-KHAMSI, G. (Eds.), *World Yearbook of Education 2016: The Global Education Industry*. New York: Routledge.

OLIVEIRA, D. A. As políticas educacionais no governo Lula: rupturas e permanências. Educational policies in the Lula. *Revista Brasileira Política Administração Educacional - RBP AE* – v.25, n.2, p. 197-209, mai./ago. 2009. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/rbpae/article/view/19491/11317>. Acesso em: 3 mar. 2023.

RHODES, R. A. W. The New Governance: Governing without Government. *Políticas Studies*. XLIV. p. 652-667, 1996. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1111/j.1467-9248.1996.tb01747.x>. Acesso em: 4 jan. 2021.

SABATIER, P.A. An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy- Oriented Learning Therein. *Policy Sciences*, v.21, p.129-168, 1988a.

SABATIER, P.A. The advocacy coalition framework: revisions and relevance for Europe, *Journal of European Public Policy*, p.5, n.1, p. 98-130, 1998b.

SABATIER, P. A; JENKINS-SMITH, H. The Advocacy Coalition Framework: Assessment, Revisions and Implications for Scholars and Practitioners. In: SABATIER, P. A; JENKINS-SMITH, H. (eds). *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Boulder, CO: Westview Press, p. 211-35, 1993.

SABATIER, P.A; WEIBLE, C.M. *The advocacy coalition framework: Innovations, and clarifications*. In: SABATIER, P.A (Ed.). *Theories of the Policy Process*. 2. ed. Boulder: Westview Press, 2007. p.189-220.

SCHLESNER, A. H. Políticas Educacionais e formação dos trabalhadores: uma leitura a partir dos escritos de Gramsci. *O Social em Questão - Ano XXIII – n. 47 - maio a ago./2020*.

SHIROMA, E. O.; EVANGELISTA, O. Estado, Capital e Educação: Reflexões sobre hegemonia e Redes de Governança. *Revista Educação e Fronteiras*, Dourados/MS, v.4, n.11, p.21-38, maio/ago. 2014.

SILVA, V. R. Policy advocacy: contribuições para a construção de um conceito a partir de uma revisão sistemática da literatura. *Revista da ESMESC*, v.24, n.30, p. 395-417, 2017a. Disponível em: <https://revista.esmesc.org.br/re/article/view/176/149>. Acesso em: 10 jun. 2021.

VICENTE, V. M. B.; CALMON, P. C. D. P. A Análise de Políticas Públicas na Perspectiva do Modelo de Coalizões de Defesa. In: ENCONTRO DA ANPAD, 35. 2011. Rio de Janeiro. Anais. Rio de Janeiro, 2011.