

## Gestão pública e governança: A relação heterárquica entre o público e o privado na educação profissional brasileira

**Public management and governance: The heterarchical association between public and private professional education systems in Brazil**

**Gestion publique et gouvernance: La relation hétérarchique entre le public et le privé dans la formation professionnelle brésilienne**

---

Ruy D'Oliveira Lima<sup>[a]\*</sup>, Rosangela Fritsch<sup>[b]</sup> & Darciel Pasinato<sup>[b]</sup>

<sup>[a]</sup> Universidade do Estado da Bahia, Departamento de Ciências Humanas, Colegiado de Licenciatura em História, Santo Antônio de Jesus, Brasil.

<sup>[b]</sup> Universidade do Vale do Rio dos Sinos, Escola de Humanidades, Programa de Pós-Graduação em Educação, São Leopoldo/Rio Grande do Sul, Brasil.

---

### Resumo

Este artigo objetiva evidenciar o efeito das relações heterárquicas entre o público e o privado nas políticas educacionais para a Educação Profissional e Tecnológica brasileira a partir das recomendações do Projeto Regional de Educação para a América Latina e o Caribe. Para isso, utilizamos como aporte teórico-metodológico o materialismo histórico-dialético com enfoque qualitativo e a análise documental associada à análise de redes sociais. Os organismos internacionais como a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico, a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura, o Banco Mundial e a Organização das Nações Unidas possuem papel preponderante na formulação de políticas educacionais no mundo capitalista globalizado sob a ótica neoliberal e pautada na Nova Gestão Pública. Fica evidente o caráter de organização do Projeto Regional de Educação para a América Latina e o Caribe em redes, em uma disposição heterárquica, que engloba diferentes setores sociais, com possibilidade de atuar na gestão do poder para além da divisão entre organizações públicas e privadas, quer seja em âmbito local, regional ou global. No Brasil, o documento revela o alinhamento das reformas educacionais do Ensino Médio e da Base Nacional Comum Curricular ao *School Business*.

**Palavras-chave:** políticas educacionais, Projeto Regional de Educação para a América Latina e o Caribe, educação profissional, ensino médio

### Abstract

This article aims to show the effect of heterarchical associations between public and private educational policies for Brazilian Professional and Technological Education, based on recommendations from the Regional Project of Education for Latin America and the Caribbean.

---

\*E-mail: [rllima@uneb.br](mailto:rllima@uneb.br)

Thus, we have used the historical-dialectical as the theoretical and methodological approach with a qualitative focus and the documental analysis associated with social media analysis. International organisations, such as the Organization for Economic Co-operation and Development, United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, World Bank, and United Nations, have a primary role in formulating educational policies in a globalised capitalist world under the neoliberal optics and supported by the New Public Management. It becomes evident the organisational character of the Regional Project of Education for Latin America and the Caribbean in media, in a heterarchical disposition that comprises different social sectors, with the possibility of working in power management beyond the division between public and private organisations, whether they are at local, regional, or global scope. In Brazil, the document reveals an alignment of the educational reforms of High School Education and Common Curriculum National Basis with the School Business.

**Keywords:** educational policies, Regional Project of Education for Latin America and the Caribbean, professional education, high school

### Résumé

Cet article met en évidence l'effet des relations hétérarchiques entre le public et le privé dans les politiques éducatives pour l'éducation professionnelle et technologique brésilienne sur la base des recommandations du Projet Régional d'Éducation pour l'Amérique Latine et les Caraïbes. Ainsi, nous avons utilisé comme apport théorico-méthodologique le matérialisme historico-dialectique avec une approche qualitative et l'analyse documentaire associée à l'analyse des réseaux sociaux. Des organismes internationaux tels que l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques, l'Organisation des Nations Unies pour l'Éducation, la Science et la Culture, la Banque Mondiale et les Nations Unies jouent un rôle de premier plan dans la formulation des politiques éducatives dans le monde capitaliste globalisé sous le point de vue néolibéral et guidé par la Nouvelle Gestion Publique. C'est évident le caractère organisationnel du Projet Régional d'Éducation pour l'Amérique Latine et les Caraïbes en réseaux, dans un arrangement hétérarchique, qui englobe différents secteurs sociaux, avec la possibilité d'agir dans la gestion du pouvoir au-delà de la division entre les organisations publiques et privées, que ce soit au niveau local, régional ou mondial. Au Brésil, le document révèle l'alignement des réformes éducatives du lycée et du socle commun curriculaire national sur le *School Business*.

**Mots-clés:** politiques éducatives, Projet Régional d'Éducation pour l'Amérique Latine et les Caraïbes, enseignement professionnel, enseignement secondaire

### Introdução

O presente artigo sobre gestão pública e governança tem como foco as relações heterárquicas no contexto brasileiro das recomendações do Projeto Regional de Educação para a América Latina e o Caribe (PRELAC), inserindo-se no campo das políticas públicas voltadas para a Educação Profissional e Tecnológica (EPT). O PRELAC vigorou no período de 2002 a 2017 e foi modelado por organismos internacionais como a Oficina Regional de Educação para a América Latina e o Caribe (OREALC) e a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), substituindo o Projeto Principal de Educação (PPE), que vigorou entre 1981 e 2001.

O que nos move nessa direção é a preocupação de que, no atual contexto brasileiro, em diversos campos de ação, atribuições dos Estados-Nação enquanto poder público, como é o caso das políticas e dos serviços educacionais, transformam-se em mercado, ou seja, em ganhos de capital. Com a coexistência e o privilegiamento dos interesses privados na Educação em detrimento dos interesses públicos, surge uma governança pública empresarial de um Estado S.A., configurada, portanto, como sociedade anônima.

Diante disso, dedicamos atenção à EPT, tendo como objetivo evidenciar efeitos das relações heterárquicas entre o público e o privado na educação profissional brasileira a partir das recomendações do PRELAC. O PRELAC é um entre muitos projetos gestados por organismos internacionais que, sob a ótica neoliberal, utiliza sequestros semânticos como estratégia ideológica de convencimento (Sobrinho, 2008), apropriando-se de conceitos-chave como igualdade, equidade, democracia e competência aplicados à educação dos países que compõem a Pátria Grande<sup>1</sup>. Como exemplo de outros projetos com dinâmica similar à do PRELAC, citamos o Projeto Principal de Educação (PPE) e o Programa Regional de Educação para a América Latina (PREAL). Tais projetos, em linhas gerais, constituem desdobramentos de convenções mundiais de Educação como as do Fórum de Dakar, ocorrido no Senegal em 2000, cujas proposições remetem ao Fórum de Jontier, na Tailândia, em 1990.

O PRELAC é o resultado do consenso entre os ministros da Educação dos países da América Latina e do Caribe sobre a situação da educação na região e sobre sua projeção. Além disso, foi criado como contribuição estratégica para o cumprimento das metas do programa Educação para Todos, principalmente no que concerne à promoção da qualidade da educação. O projeto objetiva promover mudanças nas políticas educacionais, de forma a assegurar o aprendizado de qualidade, voltado para o desenvolvimento humano (UNESCO, 2002).

Caracterizamos o PRELAC como um projeto de reforma do setor público educacional que adota princípios, conhecimentos e lógicas da gestão privada, tais como *accountability*, *management* e *large scale evaluation*, e que conta com o apoio direto de organismos multilaterais orientados ao mercado e a suas relações de governança para a expansão e o acúmulo do capital. Nesse cenário, no Brasil os efeitos das recomendações do PRELAC estão materializados na reforma do Ensino Médio, instituída pela Lei n.º 13.415, de 12 de fevereiro de 2017, e na Base Nacional Comum Curricular (BNCC) e são evidenciadas na matriz curricular com a implantação de itinerários formativos, do projeto de vida, da educação continuada ao longo da vida e do/a professor/a com notório saber (Lima, 2021).

Embora a literatura acadêmica brasileira sobre o tema Ensino Médio e EPT seja vasta, ainda apresenta lacunas de pesquisas no que diz respeito aos organismos internacionais e a suas recomendações ou à criação de projetos regionais voltados à EPT, o que torna o PRELAC

---

<sup>1</sup> A expressão “Pátria Grande” faz referência ao conjunto de países latino-americanos e caribenhos que foram colonizados por espanhóis e portugueses.

um “ilustre desconhecido” nos meios educacionais (Lima, 2021). As teses de Comar (2016) e Uczak (2014), por exemplo, também abordam ações na Pátria Grande orientadas pelos organismos internacionais, tratando, respectivamente, do PPE para a América Latina e o Caribe e do PREAL), os quais formam uma tríade de ação regional com o PRELAC.

O contexto apresentado reforça a relevância de examinar as relações heterárquicas entre público e privado e seus efeitos a partir das recomendações do PRELAC, no bojo da Nova Gestão Pública e das influências de organismos internacionais como a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE). Para isso, além desta introdução, o presente artigo está estruturado em quatro seções, destinadas a apresentar: os aspectos teórico-metodológicos do estudo; a história da Educação Profissional no Brasil; os efeitos do PRELAC na EPT brasileira; e as considerações finais.

### **Aspectos teórico-metodológicos**

Um primeiro aspecto teórico concerne aos conceitos de heterarquia e governança, que traduzem um modo de gerir em relações de rede. Para Ball (2013, pp. 179-180),

As várias dimensões de governo para governança são alcançadas no governo de Estados unitários (e cada vez mais de regiões) em e por heterarquia. Ou seja, uma nova forma de governança “experimental” e “estratégica” que é baseada em relações de rede dentro e por meio de novas comunidades políticas, destinadas a gerar nova capacidade de governar e aumentar a legitimidade. Essas novas redes de políticas trazem alguns novos tipos de atores para o processo dos políticos, validam novos discursos das políticas – os discursos fluem por meio deles – e permitem novas formas de influência e vivência das políticas e em alguns aspectos incapacitam, privam de direitos ou enganam alguns atores e agentes políticos estabelecidos, isto é, um modo de governar por meio da governança ou o exercício da metagovernança.

Metodologicamente, este é um estudo de natureza qualitativa que se sustenta no pluralismo científico. Ao examinar o histórico que carrega o pluralismo, McLennan (1995) observa que não se trata apenas de mais um “ismo”: “o pluralismo é, nesse sentido, um conceito ‘modal’ e não uma doutrina de ‘ponto final’ substantiva; essencialmente, indica o reconhecimento da multiplicidade e da diferença em distintos campos sociais ou discursos particulares” (p. 10).

Com a finalidade de amparar metodologicamente a inserção do tema gestão pública e governança e a análise das relações entre público e privado na educação profissional, dialogamos com Poupart et al. (2008), que oferecem a seguinte fundamentação acerca da pesquisa qualitativa:

O emprego [da pesquisa qualitativa] está no centro de novas formas de pesquisa que levam a renovar o olhar voltado para os fenômenos sociais e a considerar novas possibilidades em relação às políticas sociais instituídas, uma vez que as pesquisas qualitativas, em sua diversidade, levam, todas, seriamente em conta o discurso e a racionalidade dos sujeitos sociais. (p. 38)

É possível afirmar que as políticas são campos de multiplicidades e disputas, envolvendo diversos atores (governamentais ou não governamentais), que elaboram regras e se pautam pela hegemonia e contra-hegemonia, assim como pela mudança de postura do Estado que governa para o Estado de governança. Tendo isso em vista, para a análise das recomendações do PRELAC aos sistemas educacionais tanto no Brasil quanto na região da América Latina e do Caribe, apropriamo-nos de múltiplos olhares teóricos e metodológicos, mantendo, contudo, a gênese das análises no materialismo histórico-dialético.

Assim, com o propósito de desenvolver o pensamento crítico acerca do tema, independente da teoria científica a partir da qual o trabalho investigativo se orienta, destacamos, conforme Ball (1994), que o analista crítico deve assumir riscos e usar a imaginação, bem como ser reflexivo. Nessa ótica, a preocupação precisa voltar-se mais à tarefa em si do que ao pluralismo teórico ou a sutilezas conceituais.

Ao encontro disso, destacamos o entendimento de Gadotti (1997), para quem é apenas com Marx e Engels que a dialética adquire um *status* filosófico (o materialismo dialético) e científico (o materialismo histórico). Nas palavras de Gadotti, “a dialética em Marx não é apenas um método para se chegar à verdade, é uma concepção do homem, da sociedade e da relação homem-mundo” (p. 19).

Ressaltamos, ainda, que posturas neoliberais, com o propósito de não permitir o avanço de uma educação libertadora, sofreram resistência de teóricos e profissionais da Educação ligados ao materialismo histórico-dialético, a exemplo de Ciavatta e Ramos (2012), que, com o intuito de enfrentar o movimento neoliberal na educação brasileira, afirmam: “Em contraposição às teorias crítico-reprodutivistas, a compreensão da escola como instância de organização da cultura e, assim, como aparelho privado de hegemonia colocou novas questões para a área” (p. 18). Dessa maneira, fica evidente que é necessário pensar uma única escola para todos – “um verdadeiro colégio único”, como propõem Gramsci (2001) e Marx (1867/2013). Precisamos, portanto, tratar a educação como um bem comum, um princípio de existência solidária e inalienável e um ponto de partida para construir uma escola justa e igual. Do contrário, quando se estratifica a escola da mesma forma como é estratificada a sociedade capitalista, tal instituição deixa de ser justa e reproduz os valores da sociedade de classe.

Com a finalidade de aprofundar as discussões sobre o PRELAC, sentimos a necessidade de operar com a categoria da historicidade, já que “a chave de compreensão da história é o

entendimento de como os homens produzem a vida material” (Hungaro, 2014, p. 55). Ademais, é importante entender que, ao reflexionar sobre o objeto em análise, o investigador não pode utilizar elementos dogmáticos e prejulgamentos para abstrair desse objeto as suas idiossincrasias. Tal como a história que veste os objetos de aspectos ontológicos e é viva e ativa, as críticas sobre eles são mutáveis, maleáveis e plásticas, mas nem por isso perdem sua materialidade e seu sentido concreto na vida humana.

Após refletir acerca da maneira como Dardot e Laval (2017) e Hardt e Negri (2001) concebem a luta para ultrapassar a fase do capitalismo que vivencia a sociedade do século XXI, percebemos a premência da mútua cooperação e da organização global para tornar “comuns” não só os elementos da natureza, como também todos aqueles elementos que agem diretamente sobre a relação do ser humano com o mundo, a exemplo das questões climáticas ou das que envolvem o domínio do conhecimento. Não compreendemos, assim, que seja possível efetivar uma mudança nos elementos constitutivos de desigualdades em um plano educacional para a região de atuação do PRELAC sem considerar todos os agravantes envolvidos na apropriação das riquezas materiais por uns poucos em detrimento da grande maioria.

Baseando metodologicamente a pesquisa em análise de documentos, a partir de uma investigação qualitativa, alinhamo-nos ao que orienta Cellard (2012, p. 299):

O exame de contexto social global, no qual foi produzido um documento e no qual mergulhava seu autor e aqueles a quem ele foi destinado, é primordial, em todas as etapas de uma análise documental, seja qual tenha sido a época em que o texto em questão foi escrito.

Nesse sentido, utilizamos a análise de redes sociais com vistas a fazer o movimento em direção aos algoritmos, a partir do documento principal do PRELAC, operando com *software* livre de manipulação de grafos denominado *Gephi*, que pode ser instalado no sistema *Windows*, *Linux* e *iOS*. De origem francesa, o *Gephi* estrutura redes complexas nas diversas áreas do conhecimento, tais como Biologia, Física, Engenharia, Sociologia e Economia, em que a teoria dos grafos tem sido utilizada amplamente<sup>2</sup> (Ferreira, 2011; Viseu & Carvalho, 2020). Com o auxílio dessa ferramenta, é possível mostrar quais ações são articuladas em nível macro ou superestrutural, evidenciando que não há apenas um projeto educacional no mesmo espaço e tempo. Entendemos ser pertinentes e estratégicas a sobreposição e a periodicidade desses projetos para esclarecer o papel desempenhado pelo PRELAC, em junção com ações continentais e globais para a educação. Tal alinhamento ocorre pela dinâmica das crises cíclicas do capital, associadas contraditoriamente aos avanços tecnológicos e à alta

---

<sup>2</sup> As principais características do *Gephi* são: visualização em tempo real, *layout*, métricas, análise de redes dinâmicas, criação de cartografias, clusterização e grafos hierárquicos, filtros dinâmicos, centralização no usuário, modularidade e presença de um centro de *plugins* (Murakami, 2020).

concentração de renda.

## **História da educação profissional no Brasil**

A história da educação profissional no Brasil é caracterizada por reformas educacionais que demarcam direcionamentos de desprestígio como modalidade de ensino e de atualização de uma dualidade estrutural persistente no sistema educacional do país. É relevante ressaltar que, já em 1930, no cenário nacional, durante o governo de Getúlio Vargas (1930-1945), existia uma dualidade entre educação profissional e educação de nível médio, denominada propedêutica. As raízes das intencionalidades aplicadas ao Ensino Médio integrado à EPT são oriundas de um consenso sobre a necessidade de o Estado brasileiro tratar das questões relacionadas ao trabalho e à educação, fatos que não podem ser desconsiderados. Entretanto, esse consenso terminou quando os envolvidos nessa modalidade de ensino passaram a versar acerca do tipo, da forma e dos objetivos desse nível educacional, instaurando um impasse que permanece, pois, na educação enquanto ramo da área da política, em que as políticas públicas são praticadas ou não pelo Estado-Nação, havendo uma tensão constante entre os interesses públicos e os interesses privados.

Observamos que, ao referir-se ao Estado pautado pelas bases capitalistas, Ball (2013) evidencia essa relação de rede de interesses e de confluência de objetivos ao longo do tempo. Nessa perspectiva, o público não constitui a expressão do que é gratuito e está a serviço de todos os cidadãos que formam um Estado-Nação; o público é o Estado que, ao gerir os bens e serviços, faz isso sob o jugo da parceria com o setor privado, mediante governança e heterarquia, com vistas à obtenção do lucro.

Nesse viés, ressaltamos, ainda, outro movimento educacional importante no Brasil: o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, de 1932, empreendido por intelectuais liberais apoiados no pensamento de John Dewey. Esse movimento defendia uma nação que migrasse do campo para a cidade, com o intuito de formar mão de obra para o parque industrial, e reivindicava uma educação pública, gratuita, obrigatória e laica. Entre os intelectuais brasileiros envolvidos, destacamos Anísio Teixeira, Lourenço Filho e Fernando de Azevedo.

Inicialmente, atribui-se a organização da educação profissional ao crescimento industrial provocado pela criação da Companhia Siderúrgica Nacional e da Fábrica Nacional de Motores. Logo, a pauta da produção de agricultura de exportação fez aumentar o número de escolas agrícolas que ofereciam Ensino Médio em função da necessidade de mão de obra, tornando o país um grande abastecedor de gêneros agrícolas semi-industrializados, bem como um fornecedor de aço e ferro para a indústria mundial. Em outras palavras, a Nação continuou a ocupar um espaço periférico no desenvolvimento mundial, refém do grande capital que

determina, por meio das bolsas de valores e das *commodities*, o preço da matéria-prima para o parque industrial externo, assim como o valor dos produtos agrícolas (Parecer n.º 16, 1999).

Nesse interregno, que vai de 1948 até o primeiro projeto de Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), o qual tramitou no Congresso Nacional por mais de uma década em decorrência de uma disputa de interesses nos estabelecimentos de ensino entre as escolas públicas e privadas, o país parou no tempo. Por fim, em 1961, foi sancionada a Lei n.º 4.024, que versou sobre a primeira LDB, demarcando um período de treze anos desde o projeto inicial até a sua publicação na forma de Lei.

No lastro desses acontecimentos, conforme Ramos (2014, p. 28),

Para a educação profissional o fato mais relevante foi a equivalência entre esta e o ensino médio. Organizado em dois ciclos – o ginasial de 4 anos e o colegial de 3 anos – ambos compreendiam o ensino secundário e o ensino técnico (industrial, agrícola, comercial e de formação de professores). A partir disto, os concluintes do colegial técnico podiam se candidatar a qualquer curso de nível superior. Quebrou-se, também, a rigidez das normas curriculares, abrindo-se a possibilidade de os Estados e os estabelecimentos anexarem disciplinas optativas ao currículo mínimo estabelecido pelo Conselho Federal de Educação.

Dez anos depois da primeira LDB, foi promulgada a Lei n.º 5.692, em 11 de agosto de 1971. Nesse período, o Brasil vivia sob a Ditadura Civil-Militar, iniciada com o Golpe de 1964. Um fato relevante da nova LDB para a educação profissional foi ter tornado todo o ensino de segundo grau compulsório. Paralelamente a esse fenômeno mercantilista educacional, surgem, em 1971, os Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFETs), que substituíram as Escolas Técnicas Federais, voltadas ao Ensino Médio. Esse projeto dos CEFETs foi financiado pelo capital estrangeiro, por meio de contrato de empréstimo internacional e do Programa de Desenvolvimento do Ensino, de que participaram norte-americanos e brasileiros.

Alves (2012) caracteriza a década de 1970 como marcada pela luta de classe e reestruturação da ordem social, econômica e financeira do mundo, abordando, também, a crise do Estado de bem-estar, que, na verdade, nunca chegou a se efetivar plenamente no Brasil. Nesse período, o nível de intervenção estatal foi determinado pelo investimento dos recursos públicos em grandes projetos, como telecomunicações, energia elétrica e obras de construção civil, que objetivavam o acúmulo de capital pelos empresários brasileiros e estrangeiros.

Evidenciamos, igualmente, o momento que antecede a Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996, promulgada após o período ditatorial. Nessa conjuntura, concernente à diminuição de força que pressiona o Ensino Superior, há o programa de melhoria e expansão do ensino técnico. Nesse cenário, em 1990, Fernando Collor assumiu a Presidência da República do

Brasil, disseminando um discurso de ineficiência do Estado e de valorização da mercadoria e da cultura externa e prometendo inserir o país na agenda da economia mundial. Quando o governo Collor é deposto por um processo de *impeachment*, assume Itamar Franco, que promulgou a Lei n.º 8.948, de 8 de dezembro de 1994, transformando as Escolas Técnicas em CEFETs.

Em 1994, foi eleito como Presidente da República Fernando Henrique Cardoso (FHC), que instaurou um tempo de descrédito da modalidade de Ensino Médio integrado à EPT, associado ao sucateamento das instituições de ensino. As posições relativas ao ensino profissional, de início, evidenciavam a identificação com o modelo hegemônico mundial. Em tese, os/as estudantes, filhos/as do proletariado, deveriam ter formação voltada para o domínio dos avanços tecnológicos globais, e as escolas, sem os aparelhos técnicos adequados, não podiam cumprir esse desejo (Ramos, 2014).

Nesse sentido, os governos de tendências neoliberais mais que transformaram a realidade da vida em sociedade em seus aspectos econômicos, culturais, jurídicos e políticos, os quais se refletem também nos sistemas educacionais como uma verdade absoluta e solução para os graves problemas econômicos enfrentados e contraditoriamente ocasionados pelas cíclicas crises do sistema capitalista (Gentili, 1996). Essa postura neoliberal ganhou expressão durante os governos de Margaret Thatcher (Reino Unido) e Ronald Reagan (Estados Unidos), afetando diretamente o Brasil, que, governado por FHC, tratou de adotar tais recomendações, gerando efeitos ainda na atualidade, especialmente no que concerne à privatização do Estado brasileiro pela reforma administrativa do Estado, que se alinha à ideia da Nova Gestão Pública.

Assim, no intervalo que vai de 1996, com a promulgação da Lei n.º 9.394, até 2017, com a promulgação da Lei n.º 13.415, observamos que há na educação profissional uma orientação para o mercado de trabalho. Durante a primeira década do século XXI, com a chegada de Luís Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores (PT), ao poder, ocorreu um movimento para uma perspectiva de educação integral com o Ensino Médio integrado à EPT. Entretanto, já no final do período abordado, identificamos um retrocesso educacional representado pela nova reforma do Ensino Médio, na medida em que não atende a uma formação integral do indivíduo.

Por fim, faz-se relevante considerar a importância do ensino profissional dentro do sistema educacional, pois não é demais ressaltar que a formação integral, entre o técnico e o propedêutico, já diziam Gramsci (2001) e Marx (1867/2013), constitui parte da munição para a classe trabalhadora fazer as transformações sociais que permitem pensar em igualdade educacional, em uma região do planeta castigada pelas mazelas do neoliberalismo.

## Nova Gestão Pública, governança e heterarquia: efeitos do PRELAC na EPT

Na sociedade contemporânea, em que o conhecimento constitui riqueza imaterial da humanidade, os grupos hegemônicos privatizam mais um bem comum. Em sua região de abrangência, durante o período 2002 a 2017, o PRELAC reproduziu princípios neoliberais fortalecido pela presença dos organismos internacionais, com desdobramentos importantes para a educação, a exemplo do *School Business*, que pode ser traduzido como negócios escolares. Paradoxalmente, foi ineficaz como política de combate às injustiças sociais e educacionais, continuando a cíclica mazela das desigualdades no Brasil.

O PRELAC é um projeto intelectual gestado por atores do neoliberalismo, que propõe a privatização de um bem comum – o conhecimento –, visando a sua posterior ressignificação e a implementação de determinadas diretrizes nas políticas educacionais dos Estados-Nações da América Latina e do Caribe. Outrossim, tal expropriação não se limita ao aspecto economicista do conhecimento e à posterior implantação de um modelo de *School Business*. Para além das questões comerciais, o PRELAC pratica o sequestro semântico (Sobrinho, 2008) de expressões importantes para as lutas sociais, como “combate à desigualdade” e “incentivo à equidade e à justiça social”. Não haverá igualdade, equidade e justiça social enquanto não se combater a injusta distribuição da riqueza produzida socialmente.

Ao fazer referência ao combate das desigualdades, o PRELAC não traz elementos substantivos que se dirijam à correção de injustiças, tais como a recomendação para implantação de uma educação “comum” e de uma escola “comum” para todos (Dardot & Laval, 2017). Concentra-se, em vez disso, em discursar sobre igualdade após apropriação das bandeiras sociais, sem, entretanto, concretamente excluir o *apartheid* econômico ou combater a concentração de renda e o distanciamento da riqueza acumulada pelos/as mais abastados/as que assola a maioria da população.

Nessa conjuntura, a educação sai do âmbito do domínio comum e passa para o público em associação com o privado, de forma coerente com a Nova Gestão Pública, que tem, no cerne de suas diretrizes, justamente a diminuição do Estado na gestão do que antes era bem comum. Assim, o percurso do conhecimento pode ser visto da seguinte maneira: de bem comum para coisa pública/privada e, posteriormente, para governança heterárquica.

As relações de heterarquia e de governança são princípios componentes da Nova Gestão Pública, que tem entre suas finalidades diminuir a participação do Estado na vida cotidiana do cidadão. A Nova Gestão Pública surge por volta do último quartel do século XX, sobretudo na Inglaterra. É notório que, em repetido movimento de dependência, não só econômica, mas também de modelo de estado capitalista de cunho neoliberal, o Brasil adota a Nova Gestão Pública como prática em seus negócios estatais. Esse fato acontece à medida que absorve a agenda do mundo privado, passando, conseqüentemente, a financiar ações mercantis de

empresas internacionais, associadas às empresas locais (Lima, 2021).

Nesse sentido, ao analisar o documento principal do PRELAC, especificamente no que concerne às recomendações educacionais, enfatizamos o alinhamento com os pilares da educação para o século XXI emanados da UNESCO, que são: aprender a ser, aprender a fazer, aprender a conhecer, aprender a viver juntos/as e aprender a empreender (UNESCO, 2002). Tais pilares também podem traduzir dimensões educativas progressistas e sociais, sendo necessária, todavia, uma reflexão aprofundada e crítica a esse respeito, posto que, ao analisar o documento em questão, fica evidente o papel da EPT destinado ao Brasil no mundo do trabalho global capitalista neoliberal – formação do/a filho/a do/a operário/a que, em sua maioria, frequenta a EPT, para realizar tarefas secundárias e terciárias na rede internacional do trabalho.

Essa leitura pode ser sustentada quando, por exemplo, a OCDE textualmente recomenda na Agenda 2030, ao tratar dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), a meta 4.4, segundo a qual se “deve aumentar substancialmente o número de jovens e adultos que tenham habilidades relevantes, inclusive competências técnicas e profissionais para emprego, trabalho decente e empreendedorismo” (Nações Unidas Brasil, s. d.). A partir dessa meta, parece possível afirmar que o/a estudante deve aprender a empreender e é diretamente sua a responsabilidade pelo sucesso ou fracasso, determinadas pelas suas “opções empreendedoras”. Há uma insegurança educacional ocasionada por bases incertas e flutuantes devido ao fato de que o/a profissional técnico/a de nível médio, formado/a a partir das recomendações do PRELAC para toda a América Latina e o Caribe, incluindo o Brasil, pode estar à margem da revolução tecnológica e dos espaços que compõem o metaverso<sup>3</sup> ou os algoritmos<sup>4</sup>, por exemplo, os quais integram o principal nicho de trabalho global. Historicamente, o que podemos observar é que aos países denominados periféricos ou subdesenvolvidos, notadamente na África e na América do Sul, o sistema mundial delega papel secundário no cenário educacional global (Lima, 2021).

Portanto, essa atitude desencadeia na EPT recomendações de reformas curriculares com matrizes compostas por projetos de vida orientados pela filosofia meritocrática e pelo empreendedorismo, itinerários formativos empobrecidos e baseados em uma educação para jovens de classes desfavorecidas socialmente que os/as coloca na condição de coadjuvantes no mundo do trabalho. Tal afirmação se pauta justamente pelos modelos lineares e padronizados de educação que têm seu início nas conferências mundiais de Educação, como as de Jomtier em 1990 e Dakar em 2000, sob os auspícios da UNESCO, do Banco Mundial e da

---

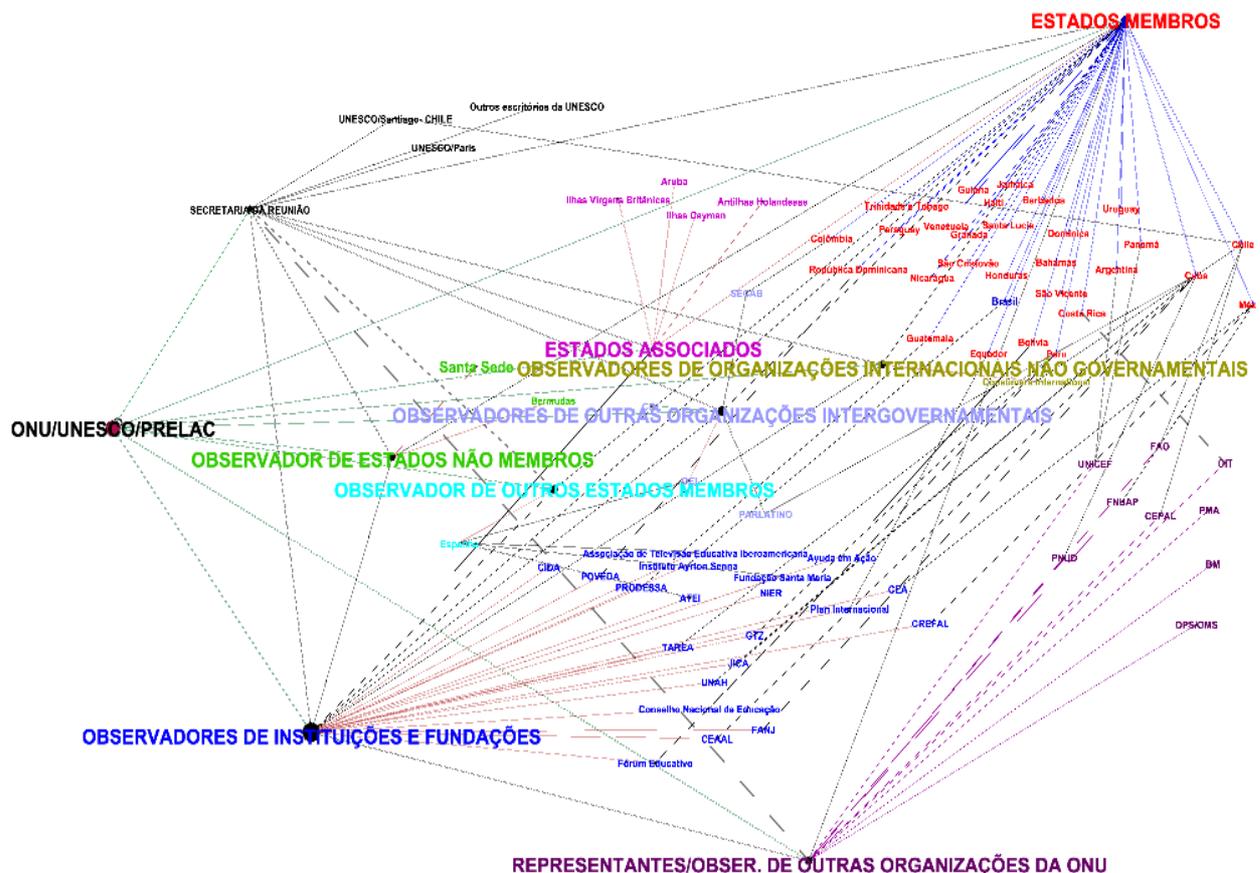
<sup>3</sup> Metaverso é um conceito de espaço virtual 3D online que conecta usuários/as em todos os aspectos de suas vidas. A ideia consiste em conectar várias plataformas, como ocorre com a internet, contendo diferentes sites acessíveis por meio de um único navegador.

<sup>4</sup> Algoritmos são sequências de passos que seguimos com a intenção de atingir um objetivo, o qual pode ser atravessar uma rua, fazer um bolo ou definir que critério usar para aprovar ou reprovar um/a aluno/a, por exemplo.

OCDE, em uma base de pensamento calcada na Nova Gestão Pública (UNESCO, 2002).

A educação, gestada no ventre dos organismos internacionais de abordagem neoliberal, como Organização das Nações Unidas (ONU), UNESCO, OCDE e Banco Mundial, aposta para a região em um processo de colonização europeia denominado Pátria Grande, em que os países que compõem o PRELAC estão inseridos como participantes ou como observadores. A Figura 1, a seguir, apresenta as entidades presentes na Primeira Reunião do PRELAC, conforme consta no documento principal (UNESCO, 2002). Nota-se que, na gestão do projeto, são 28 Estados-Nações, denominados Estados-Membro e Estados Associados, que cooperam ou desejam cooperar na realização do PRELAC, organizações intergovernamentais, organizações internacionais não governamentais e fundações, que possuem caráter consultivo. Além disso, há 19 observadores/as de organizações internacionais não governamentais.

FIGURA 1  
Participantes da primeira reunião do PRELAC



Fonte: Elaborada pelos autores (2022).

Evidencia-se, assim, a interação entre organismos internacionais e gigantescos *think tanks* que possuem relação com o PRELAC, tais como ONU e os organismos a ela ligados,

incluindo Banco Mundial, UNESCO, OREALC, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe e Organização Internacional do Trabalho. Destaca-se, ainda, a participação em grande número de instituições e fundações de direito privado, como a Associação de Televisão Educativa Ibero-Americana, a Agência de Cooperação Internacional do Japão e o Instituto Ayrton Senna. Essas instituições e fundações são diretamente interessadas em tal composição heterárquica e de governança com os Estados-Nação que compõem o PRELAC.

No âmbito das políticas educacionais, destacamos que a BNCC adota exatamente o princípio recomendado pelo PRELAC (UNESCO, 2002) de incentivar a capacidade de cada estudante de construir projetos para continuar a aprendizagem ao longo da vida. Indagamos como será a construção do referido projeto se as ferramentas e oportunidades para tal lhes são subtraídas? Diante desse quadro, entendemos que os princípios de relação entre o público e o privado, com base no modelo da Nova Gestão Pública aplicado à EPT, atuam com o objetivo de formação de mão de obra qualificada com vistas ao lucro proveniente do modelo de governança.

Via de regra, os sócios do Estado-Nação não possuem nenhum histórico de ação na área educacional. Os números, as tabelas e os gráficos que tais agentes apresentam para metrificar a educação substituem o sequestro semântico, traduzindo friamente os lucros advindos do investimento de capital público em empresas privadas que atuam em governança com o Estado-Nação. Isso ocasiona maior recrudescimento das desigualdades que, ao longo dos tempos, agudizam toda uma região de mais de 600 milhões de habitantes, dos quais 214 milhões são brasileiros/as, como referem Gentili (1996) e Lima (2021).

Diante desse cenário, constatamos a heterarquia e a governança como princípios que alicerçam as recomendações do PRELAC e ocasionam rupturas sociais em um país de acentuadas e profundas desigualdades, evidenciadas pelas relações em redes e novas comunidades políticas com atores que comungam princípios e interesses mercantis. Desse modo, ao encontro do que defende Ball (2013), destacamos que a coisa pública não necessariamente se configura como gratuita e primordialmente a serviço do/a cidadã/o de determinado ente federativo brasileiro. Além disso, o Estado-Nação, agora, expressa-se mais como um Estado S.A. que cumpre uma agenda mercantil, a qual, no caso da área educacional, é destinada a gerar nova capacidade de governar e aumentar a legitimidade estatal. O Estado, ao gerir os bens e serviços em forma de governança, atua em parceria com o setor privado, com a efetiva participação de novos/as gestores/as, que diminuem, privam e incapacitam a população de, por exemplo, ter educação pública e de qualidade.

Outrossim, os efeitos das relações de governança entre público e privado, cada vez mais intensos, aproximam os interesses coletivos de determinada nação ou território dos interesses de organismos internacionais de matriz neoliberal. Isso acontece sobretudo no Brasil, como demonstram Avelar e Ball (2019) ao apresentar na prática o modo de funcionamento de um



Brasil. Esse núcleo é composto por funcionários/as do alto escalão do governo federal, tanto do Poder Executivo quanto do Poder Legislativo. Junto às instituições que representam o âmago das entidades mercantis que formaram o Movimento pela Base, as quais demonstraram apoio à BNCC e à reforma do Ensino Médio de 2017 no Brasil e que constituem uma rede política, estão: MEC, Câmara dos Deputados, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Fundação Lemann, Instituto Ayrton Senna, Todos Pela Educação e Conselho Nacional de Educação (Lima, 2021).

No momento atual, estamos a caminho do metaverso, do pós ou do adiante dos conceitos modernos de Estado, Governo, Conhecimento, Educação e de Gestão Pública (Ball, 2013). Entretanto, na escola pública ainda prevalecem as políticas dependentes de países hegemônicos. É fato que, enquanto os aspectos de dependência principalmente econômica, de conhecimento e de políticas educacionais como a metagovernança atuarem sob a perspectiva do neoliberalismo, não existirão impactos significativos na melhoria e nas distribuições das riquezas produzidas pelos entes federativos brasileiros, como evidenciam os estudos ainda embrionários sobre o tema.

As recomendações do PRELAC estão perfeitamente contempladas na Lei n.º 13.415, de 2017, que trata da reforma do Ensino Médio, prevendo elementos como ensino por competência, aumento de carga horária de componentes curriculares como Matemática e Português em detrimento das disciplinas da área das humanidades como Sociologia, Filosofia e História, itinerários formativos e educação ao longo da vida. Nesse contexto, o ensino propedêutico tornou-se irrelevante diante de uma formação de natureza técnica e operacional para atender as demandas de mercado (Lima, 2021).

A Figura 2 apresenta, ainda, a realidade atual de metagovernança do Estado brasileiro, na educação como um todo e na EPT em particular. Nesse cenário, o Estado não é mais o centro do poder (Avelar & Ball, 2019); agora o que se apresenta são novas formas de organização política denominadas heterarquia, em que há forte participação do mercado e em que o governo cede espaço à metagovernança.

A formação para o mercado de trabalho, de modo geral, desconsidera a formação omnilateral para estudantes que frequentam a EPT. Considerando essa dinâmica mercantil, a educação envolve, em redes políticas, mudanças tanto em quem governa quanto em como o poder é exercido (Avelar & Ball, 2019). Pode-se afirmar que a escola proposta pelo PRELAC não é justa a partir do momento em que não é única (Gramsci, 2001; Marx, 1867/2013), evidenciando recomendações educacionais contraditórias ao promover escolas para a classe trabalhadora que atuam em um modelo instrumental.

## Considerações finais

Os acordos firmados entre o Estado brasileiro e o PRELAC, não obstante o seu caráter de submissão a uma ordem econômica dada, foram cumpridos pelos governos, independentemente da ideologia predominante (esquerda, centro ou direita). No cenário de crise do neoliberalismo, do “envelhecimento” do modo de gerir a coisa pública pautado pelo Estado-Nação, a proposta advinda dos organismos multilaterais é a Nova Gestão Pública, heterárquica, com participação direta do setor privado na administração pública.

Nesse contexto, a formação na EPT vem ocupando um lugar subsidiário, com a recorrente recomendação para jovens e adultos/as de classes desfavorecidas e socialmente orientadas para atender demandas do mercado de trabalho capitalista neoliberal globalizado e em rede. Assim, o que é determinado para os países pobres, com altos índices de desigualdades e frágeis democracias, consiste em um ensino tecnicista, reprodutivista e tarefeiro. Em sua maioria, como evidencia o histórico da educação profissional no Brasil, realçado amplamente nos documentos analisados, os/as estudantes de curso técnico no Brasil advêm dos/as filhos/as da classe operária, a qual, mais uma vez, é alijada do processo econômico e do acesso equânime à educação.

Identificamos, assim que reformas educacionais como a do Ensino Médio e a BNCC em implementação no Brasil derivam de recomendações educacionais sob influência de organismos internacionais via projetos regionais como o PRELAC. Tais recomendações são hegemônicas, representando interesses de atores da classe dominante e dirigente. Diante disso, o empenho daqueles/as que não pertencem a essa classe consiste, portanto, em colocar-se em situação contra-hegemônica e, no caso dos/as pesquisadores/as, em desvelar, distinguir, explicar e interpretar como a classe dirigente reforça e amplia a hegemonia por meio do PRELAC.

Evidenciamos, assim, os efeitos das relações heterárquicas na educação profissional, na medida em que essa modalidade educacional obedece às recomendações de organismos internacionais, cujo princípio é o da Nova Gestão Pública em direção à governança que visa substancialmente atender aos interesses das políticas neoliberais. Sugerimos, portanto, maior participação da sociedade na formulação de políticas educacionais, bem como isonomia entre escolas públicas e privadas. Dessa forma, ao construir escolas justas e equânimes, poderemos alcançar maior e melhor distribuição das riquezas materiais e imateriais do Brasil.

Ademais, não somos os/as donos/as do último discurso, porém, como proposição para lutar contra as mazelas sociais que habitam a nossa região e especificamente o Brasil, sugerimos que esse marco temporal de 200 anos da Independência inaugure o tempo da resistência coletiva contra-hegemônica, com destaque para uma adequada, equânime, democrática e sensível escuta dos princípios dos direitos humanos universais, em atenção

incondicional às minorias da América Latina e do Caribe, especialmente entre nós, brasileiros/as.

## Referências bibliográficas

- Alves, Giovanni (2012, setembro 21). A crise estrutural do capital e sua fenomenologia histórica. *Blog da Boitempo*. <https://blogdaboitempo.com.br/2012/09/21/a-crise-estrutural-do-capital-e-sua-fenomenologia-historica/>
- Avelar, Marina, & Ball, Stephen (2019). Mapping new philanthropy and the heterarchical state: The mobilization for the national learning standards in Brazil. *International Journal of Educational Development*, 64, 65-73. <https://doi.org/10.1016/j.ijedudev.2017.09.007>
- Ball, Stephen (1994). *Education reform: A critical and post-structural approach*. Open University Press.
- Ball, Stephen (2013). Novos estados, nova governança e novas políticas educacionais. In Michael Apple, Stephen Ball, & Luís A. Gandin (Orgs.), *Sociologia da educação: Análise internacional* (pp. 177-189). Penso.
- Cellard, André (2012). A análise documental. In Jean Poupart, Jean-Pierre Deslauriers, Lionel-H. Groulx, Anne Laperrière, Robert Mayer, Álvaro P. Pires, Mylène Jaccoud, André Cellard, Gilles Houle, & Amedeo Giorgi (Orgs.), *A pesquisa qualitativa: Enfoques epistemológicos e metodológicos* (pp. 295-315). Vozes.
- Ciavatta, Maria, & Ramos, Marise (2012). A “era das diretrizes”: A disputa pelo projeto de educação dos mais pobres. *Revista Brasileira de Educação*, 17(49). <https://doi.org/10.1590/S1413-24782012000100002>
- Comar, Sueli R. (2016). *Projeto principal de educação da América Latina e Caribe e projeto regional para educação: Repercussões na política de avaliação em larga escala no Brasil* [Tese de Doutorado, Universidade Federal de Pelotas]. Repositório Institucional da UFPel. <http://guaiaca.ufpel.edu.br:8080/handle/prefix/7874>
- Dardot, Pierre, & Laval, Christian (2017). *Comum: Ensaio sobre a revolução no século XXI*. Boitempo.
- Ferreira, Gonçalo C. (2011). Redes sociais de informação: Uma história e um estudo de caso. *Perspectivas em Ciência da Informação*, 16(3), 208-231. <https://periodicos.ufmg.br/index.php/pci/article/view/22456>
- Gadotti, Moacir (1997). *Concepção dialética da educação: Um estudo introdutório* (10.ª ed.). Cortez.
- Gentili, Pablo (1996). Neoliberalismo e educação: Manual do usuário. In Tomaz T. Silva & Pablo Gentili (Orgs.), *Escola S. A.: Quem ganha e quem perde no mercado educacional do neoliberalismo* (pp. 9-49). Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação.
- Gramsci, Antonio (2001). *Caderno do cárcere* (2.ª ed.). Civilização Brasileira.
- Hardt, Michael, & Negri, Antonio (2001). *Império* (2.ª ed.). Record.

- Hungaro, Edson M. (2014). A questão do método na constituição da teoria social de Marx. In Célio da Cunha, José V. Souza & Maria A. Silva (Orgs.), *O método dialético na pesquisa em educação* (pp. 15-78). Autores Associados.
- Lei n.º 13.415, de 16 de fevereiro de 2017.* (2017). Altera as Leis n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e 11.494, de 20 de junho 2007, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, a Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 5.452, de 1.º de maio de 1943, e o Decreto-Lei n.º 236, de 28 de fevereiro de 1967; revoga a Lei n.º 11.161, de 5 de agosto de 2005; e institui a Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral. Presidência da República. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2015-2018/2017/lei/l13415.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2017/lei/l13415.htm)
- Lei n.º 4.024, de 20 de dezembro de 1961.* Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Presidência da República. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4024.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4024.htm)
- Lei n.º 5.692, de 11 de agosto de 1971.* Fixa diretrizes e bases para o ensino de 1.º e 2.º graus, e dá outras providências. Presidência da República. [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l5692.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5692.htm)
- Lei n.º 8.948, de 08 de dezembro de 1994.* Dispõe sobre a instituição do Sistema Nacional de Educação Tecnológica e dá outras providências. Presidência da República. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8948.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8948.htm)
- Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996.* Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Presidência da República. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm)
- Lima, Ruy D'Oliveira (2021). *O tao do Prelac e as recomendações para políticas educacionais de ensino médio integrado à educação profissional e tecnológica – 2002 a 2017.* [Tese de Doutorado em Educação, Universidade do Vale do Rio dos Sinos]. Repositório Digital da Unisinos. <http://www.repositorio.jesuita.org.br/handle/UNISINOS/9892>
- Marx, Karl (2013). *O capital: Crítica da economia política.* Boitempo. (Publicado originalmente em 1867)
- McLennan, Gregor (1995). *Pluralism.* Open University Press.
- Murakami, Tiago (2020, outubro 18). Introdução ao Gephi. *Bibliotecários Sem Fronteiras.* <https://bsf.org.br/2011/10/18/introducao-ao-gephi/>
- Nações Unidas Brasil. (s. d.). *Os objetivos de desenvolvimento sustentável.* <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/4>
- Parecer n.º 16, de 5 de outubro de 1999.* Diretrizes curriculares nacionais para a educação profissional de nível técnico. Câmara de Educação Básica. [http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/1999/pceb016\\_99.pdf](http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/1999/pceb016_99.pdf)
- Poupart, Jean, Deslauriers, Jean-Pierre, Groulx, Lionel-H., Laperrière, Anne, Mayer, Robert, Pires, Álvaro P., Jaccoud, Mylène, Cellard, André, Houle, Gilles & Gior, Amedeo (2008). *A pesquisa qualitativa: Enfoques epistemológicos e metodológicos.* Vozes.
- Ramos, Marise N. (2014). *História e política da educação profissional.* Instituto Federal do Paraná.
- Sobrinho, José D. (2008). Cambios y reformas en la educación superior. In Carlos T.

- Bernheim (Ed.), *La educación superior en América Latina y el Caribe: Diez años después de la Conferencia Mundial de 1998* (pp. 95-140). Iesalc-UNESCO.
- Uczak, Lucia H. (2014). *O Preal e as políticas de avaliação educacional para a América Latina* [Tese de Doutorado em Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul]. Repositório Digital da UFRGS. <https://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/94732>
- UNESCO Regional Office for Education in Latin America and the Caribbean (Chile). (2002). *Primera Reunión Intergubernamental del Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe, La Habana, Cuba, 14-16 de noviembre, 2002: Informe final*. UNESDOC. [https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000131657\\_spa](https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000131657_spa)
- Viseu, Sofia, & Carvalho, Luís Miguel (2020). Contributos da análise de redes para o estudo de redes políticas em educação. In Joaquim Fialho (Org.), *Redes sociais. Como compreendê-las? Uma introdução à análise de redes sociais* (pp. 257-268).