

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

ANDRÉA MARTINI PINEDA

O VALOR DAS DIFERENÇAS NA EDUCAÇÃO: EQUIDADE NO DISCURSO E NO
ADVOCACY DO INVESTIMENTO SOCIAL PRIVADO BRASILEIRO

SÃO PAULO
2023

ANDRÉA MARTINI PINEDA

**O VALOR DAS DIFERENÇAS NA EDUCAÇÃO: EQUIDADE NO DISCURSO E NO
ADVOCACY DO INVESTIMENTO SOCIAL PRIVADO BRASILEIRO**

Tese apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo, da Fundação Getúlio Vargas, como pré-requisito para obtenção do título de doutora em Administração Pública e Governo.

Linha de Pesquisa: Governo e Sociedade Civil

Orientador: Prof. Dr. Mario Aquino Alves

SÃO PAULO
2023

Pineda, Andréa Martini.

O valor das diferenças na educação : equidade no discurso e no *advocacy* do investimento social privado / Andréa Martini Pineda. - 2023.
332f.

Orientador: Mário Aquino Alves.

Tese (doutorado CDAPG) – Fundação Getulio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo.

1. Responsabilidade social da empresa. 2. Investimentos - Aspectos sociais. 3. Igualdade na educação. 4. Associações sem fins lucrativos. 5. Análise crítica do discurso. I. Alves, Mário Aquino. II. Tese (doutorado CDAPG) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo. III. Fundação Getulio Vargas. IV. Título.

CDU 658.011.1

ANDRÉA MARTINI PINEDA

O valor das diferenças na educação: equidade no discurso e no *advocacy* do investimento social privado brasileiro

Tese apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo, da Fundação Getúlio Vargas, como pré-requisito para obtenção do título de doutora em Administração Pública e Governo.

Linha de Pesquisa: Governo e Sociedade Civil

Data de aprovação: 24/11/2024

Banca examinadora:

Prof. Dr. Mario Aquino Alves (Orientador)
FGV-EAESP

Prof.a Dra. Ana Paula Rodrigues Diniz
Insper

Prof. Dr. Cassio Luiz de França
Grupo de Institutos Fundações e Empresas (Gife)

Prof. Dr. Fernando Burgos Pimentel dos Santos
EAESP FGV

Prof.a Dra. Paula Chies Schommer
Universidade do Estado de Santa Catarina (Udesc)

À minha mãe e ao vô Zé pelas raízes.

Ao Edu, por caminhar ao meu lado.

À Bia e ao Fê, nossos frutos, para que nunca
percam a curiosidade em buscar o
conhecimento.

AGRADECIMENTOS

Eu nunca subestimei que fazer um doutorado na EAESP FGV seria fácil. Mas também nunca imaginei que haveria tantos percalços no caminho. Logo no primeiro semestre do curso, fomos surpreendidos com o diagnóstico de um câncer avançado, que em poucos meses consumiu a invejável saúde da minha mãe. Foi a pior fase da minha vida. Pensei em desistir do doutorado, afinal, ela era meu alicerce, minha retaguarda e minha grande inspiração. Mas continuei. Dois anos depois, a pandemia de covid-19 paralisaria o mundo, sobrecarregando ainda mais as mulheres, as mães, as pesquisadoras; e eu, mais uma vez, quis desistir. No ano seguinte, me descobri uma “mãe atípica”, o que me levou do lugar de “simpatizante” para o engajamento, a empatia, a preocupação. Definitivamente não foi fácil. Tive mil motivos para desistir, mas eles(as) não largaram a minha mão e juntos(as) escrevemos esta tese.

Seria injusto não começar pelo meu querido e admirável orientador, Mário Aquino Alves. Só vim para a FGV por causa dele, só continuei pelo apoio dele, e só concluí graças à paciência e à dedicação dele. Obrigada, Mário.

Igualmente injusto seria não agradecer ao Edu: meu PARceiro de vida, meu amigo, meu incentivador. Obrigada pelo suporte emocional e “objetivo”, mas também pelas discussões ontológicas, epistemológicas, econômicas e políticas. E igualmente muito obrigada à Alice Andrés pela amizade, irmandade, paciência, *insights*, explicações, puxões de orelha, conversas e carinho. Obrigada por não terem desistido de mim: eu não teria conseguido sem vocês. E agradeço também à rede incrível que, cada um(a) à sua maneira, caminhou comigo até aqui:

À minha família – pai, Flá e tia Lúcia –, pelo apoio e carinho constantes. À Mara, por todo apoio logístico com as crianças, mas principalmente pelo olhar respeitoso, de incentivo e admiração, que sempre teve por minhas escolhas e conquistas acadêmicas: saiba que foram muito importantes. À Bia, que mesmo tão pequena teve maturidade e paciência para que eu tivesse espaço para produzir, e ao Fefê, que do seu jeitinho soube entender e respeitar quando a ausência foi precisa.

Às amigas da vida – Bia, Natinha, Kaká, Carlinha e Fabi Mikami –, pela amizade sincera e torcida incansável, que me colocavam para cima quando tudo parecia desabar. Um agradecimento especial: à Pri pela leitura voluntária e atenta; ao Dinka pelas discussões políticas de uma “vida em pêndulos”; e à Hellen pelo carinho, preocupação e cuidado que sempre teve comigo.

À Leda pelas conversas, reflexões, acolhimentos, orientação e broncas tão necessárias ao longo do processo. À Neia: obrigada por cuidar de nós e de tudo com tanto carinho, dedicação e parceria, e permitir as condições para minha produção.

À Dani e ao João Guilherme por dividirem as lutas e as glórias da vida acadêmica, com quem vou gritar em coro: conseguimos! Que alegria nossas afinidades da “vida real” nos aproximarem tanto, porque não vou largá-los. Admiração e gratidão definem meu sentimento à Catarina Segatto e à Morgana: obrigada pela escuta atenta, comentários preciosos e por me ensinarem tanto. Aos colegas que a FGV me deu e que viraram amigos: Raquel Sobral, Pedro Peria, Lívia Pagotto, Aline Souza, Nicole e tantos(as) outros(as). Obrigada à Ana pela solidariedade na reta final.

Aos amigos do Ceapg pelas oportunidades e acolhida: Fabi, Maria Alexandra, Fernanda Lima, Zilma, Fernando Nogueira, Alexandre Abdal e Pinho. À Lara Simielli pelas oportunidades de pesquisa e estudo. Agradeço também aos participantes dos grupos de estudo/pesquisa de que tive oportunidade de participar – Saquino e Gepi – pelo conhecimento compartilhado. Aos queridos do grupo “Doutorando Anônimos” pelas infinitas ajudas e conversas sinceras nos momentos mais desafiadores.

A todos(as) os(as) professores(as) que tive na EAESP FGV pelas trocas e discussões, em especial à Gabriela Lotta, Kibe, Chico Aranha e Marlei, cujas aulas e reflexões me impactaram profundamente. Obrigada ao Luis Bressiani, Cláudio Couto, Abrucio, Francisco Fonseca e Marta Farah por gentilmente permitirem que eu assistisse suas aulas e me ajudarem a mergulhar no campo de públicas.

Às professoras Vanda Ribeiro e Patrícia Mendonça pelos ricos comentários e indicações na etapa de qualificação. Obrigada a todos(as) os(as) entrevistados(as) desta pesquisa pela disponibilidade e gentileza em compartilhar comigo seus caminhos e percepções de mundo. À coordenação – e estudantes – da graduação pela confiança e oportunidade de participar de duas imersões locais – em Criciúma (SC) e Porto Velho (RO) – e uma Sul-Sul – na Colômbia.

Obrigada aos músicos brasileiros – dos mestres Tom Jobim e Vinícius à nova geração –, que me transportavam para um mundo paralelo quando a concentração insistia em faltar. E, não menos importante, agradeço a essas mulheres incríveis, que me provocaram com perguntas, exemplos, dados, aproximação de mundos e que, de certa forma, são responsáveis por eu estar aqui hoje: Amália Fischer, Denise Carreira, Sandra Unbehaum, Denise Hirao, Thais Gava, Edineia Gonçalves e KK Verdade.

Consegui. Cheguei. Obrigada!

*Ando devagar porque já tive pressa
E levo esse sorriso
Porque já chorei demais
Hoje me sinto mais forte
Mais feliz, quem sabe
Só levo a certeza
De que muito pouco sei
Ou nada sei*

("Tocando em frente", Almir Sater e Renato Teixeira)

RESUMO

O Estado brasileiro é poroso à atuação de diferentes atores que incidem politicamente na formulação de agendas e na tomada de decisões, entre eles os investidores sociais: institutos e fundações de origem empresarial, familiar ou independente – discursivamente denominados no Brasil de “investimento social privado” (ISP) –, que concentram poder econômico e político privilegiado em relação às demais organizações da sociedade civil brasileira.

Tímidas até a metade da década passada, as práticas de *advocacy* dos investidores sociais brasileiros passaram a ser mais recorrentes a partir de 2016 (Gife, 2017), como uma das formas utilizadas na interação com o poder público, inclusive nas agendas de educação – área que historicamente concentra a maior parte dos investimentos sociais (Gife, 2022). Contudo, apesar de todos os indicadores educacionais demonstrarem quais são os grupos vulneráveis/defasados (Brasil, 2023), apenas 38% dos investidores sociais fazem *advocacy* por políticas públicas setoriais ou dirigidas a segmentos populacionais específicos (Gife, 2020a, p. 121).

Dessa forma, sendo o campo educacional brasileiro um espaço de disputas discursivas e ideológicas, em que as relações de poder se manifestam em escolhas discursivas, esta pesquisa procurou responder, por meio da Análise Crítica do Discurso (ACD), à seguinte pergunta: como o entendimento sobre equidade reflete no *advocacy* que o ISP faz nas políticas públicas de educação?

O arcabouço teórico-metodológico mobilizado nesta tese adota como categorias analíticas (Miles; Huberman; Saldaña, 2014) os quatro tipos de políticas públicas propostos por Lowi (1964, 1972), em convergência com as políticas de reconhecimento e/ou políticas identitárias, debatidas por Charles Taylor (1995) e Axel Honneth (2003), e de representação, problematizada por Nancy Fraser (2007). A partir das diferentes noções de equidade presentes na literatura clássica (Rawls, 1971, 2003; Roemer, 2002, 2012; Sen, 1979, 2001) e contemporânea (Fraser, 2010; Honneth, 2003; Pereira, 2010; Taylor, 1995), buscou-se identificar discursos aderentes à elas, especialmente a partir da perspectiva tridimensional elaborada por Nancy Fraser (2013, 2018), na qual o discurso político e a representação simbólica são fundamentais para garantir que todos os grupos tenham voz na arena pública e sejam representados de maneira justa.

Para tal, foi desenvolvido um estudo de caso intrínseco (Stake, 1998), com uma abordagem histórica, longitudinal e processual (Langley, 1999), para desvendar como e por que os discursos surgem, se desenvolvem, crescem ou terminam ao longo do tempo, combinada com a perspectiva histórica (Reisigl; Wodak, 2017) da Análise Crítica do Discurso (Fairclough; Mulderrig; Wodak, 2011; Van Dijk, 2017). Os *corpora* analisados reuniram entrevistas com 26 profissionais do campo da educação e do investimento social privado, além de documentos públicos, vídeos e textos institucionais.

Como resultado, este estudo de caso descreve como o entendimento sobre equidade entra gradativamente nas iniciativas e no discurso dos investidores sociais e, principalmente, de que maneira tem sido utilizado enquanto estratégia discursiva e em ações de incidência política nas últimas duas décadas das políticas educacionais brasileiras, com a aprovação de pautas caras e encabeçadas pelo ISP. Considerando a relação dialética que o ISP assume em relação ao Estado, foi possível identificar que seu discurso é polifônico e carrega silêncios e apagamentos (Ducrot, 1987; Orlandi, 2007).

Concentrando o debate nos discursos de equidade mobilizados por esses atores em sua incidência política, como a literatura já demonstrava, os dados desta análise comprovam que as instituições de investimento social privado brasileiras ampliaram sua influência e articulação política junto às instâncias nacional e locais nas últimas duas décadas, a partir da adoção de algumas estratégias específicas. E o fazem a partir de suas ideologias e visões de mundo (Himmelstein, 1997), que, contudo, não são homogêneas nem desarticuladas. Na percepção dos(as) informantes, o *advocacy* praticado pelo ISP no período observado foi um ponto de virada na relação dessas instituições com o governo, e esse é um processo irreversível.

Palavras-chave: filantropia empresarial; investimento social privado; equidade educacional; discurso.

ABSTRACT

The Brazilian State is porous to the actions of different actors who have a political influence on the formulation of agendas and decision-making, including social investors: institutes and foundations of business, family or independent origin – discursively called “private social investment” (ISP) in Brazil –, which concentrate privileged economic and political power in relation to other Brazilian civil society organizations.

Timid until the middle of the last decade, the advocacy practices of Brazilian social investors became more recurrent from 2016 onwards (Gife, 2017), as one of the forms used in interaction with public authorities, including in education agendas – area which historically concentrates the majority of social investments (Gife, 2022). However, despite all educational indicators demonstrating which groups are vulnerable/lagging behind (Brazil, 2023), only 38% of social investors advocate for sectoral public policies or those aimed at specific population segments (Gife, 2020a, p. 121).

Thus, as the Brazilian educational field is a space of discursive and ideological disputes, in which power relations manifest themselves in discursive choices, this research sought to respond, through Critical Discourse Analysis (CDA), to the following question: how does the understanding of equity reflect on the advocacy that ISP carries out in public education policies?

The theoretical-methodological framework mobilized in this thesis adopts as analytical categories (Miles; Huberman; Saldaña, 2014) the four types of public policies proposed by Lowi (1964, 1972), in convergence with the recognition policies and/or identity policies, debated by Charles Taylor (1995) and Axel Honneth (2003), and representation, problematized by Nancy Fraser (2007). Based on the different notions of equity present in classical (Rawls, 1971, 2003; Roemer, 2002, 2012; Sen, 1979, 2001) and contemporary literature (Fraser, 2010; Honneth, 2003; Pereira, 2010; Taylor, 1995), we sought to identify discourses that adhere to them, especially from the three-dimensional perspective elaborated by Nancy Fraser (2013, 2018), in which political discourse and symbolic representation are fundamental to ensuring that all groups have a voice in the public arena and are represented fairly.

To this end, an intrinsic case study was developed (Stake, 1998), with a historical, longitudinal and procedural approach (Langley, 1999), to uncover how and

why discourses emerge, develop, grow or end over time, combined with the historical perspective (Reisigl; Wodak, 2017) of Critical Discourse Analysis (Fairclough; Mulderrig; Wodak, 2011; Van Dijk, 2017). The *corpora* analyzed brought together interviews with 26 professionals in the field of education and private social investment, as well as public documents, videos and institutional texts.

As a result, this case study describes how the understanding of equity gradually enters the initiatives and discourse of social investors and, mainly, how it is used as a discursive strategy and in political advocacy actions in the last two decades of Brazilian educational policies, with the approval of expensive agendas headed by the ISP. Considering the dialectical relationship that the ISP assumes in relation to the state, it was possible to identify that its speech is polyphonic and carries silences and erasures (Ducrot, 1987; Orlandi, 2007).

Focusing the debate on the discourses of equity mobilized by these actors in their political influence, as the literature has already demonstrated, the data from this analysis prove that Brazilian private social investment institutions have expanded their influence and political articulation with national and local bodies in the last two decades, from the adoption of some specific strategies. And they do so based on their ideologies and worldviews (Himmelstein, 1997), which, however, are neither homogeneous nor disjointed. In the informants' perception, the advocacy practiced by the ISP in the period observed was a turning point in the relationship between these institutions and the government, and this is an irreversible process.

Keywords: corporate philanthropy; private social investment; educational equity; discourse.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – A pirâmide da responsabilidade social corporativa	48
Figura 2 – <i>Triple Bottom Line</i>	49
Figura 3 – Ambiente de mercado e não mercado e principais atores	53
Figura 4 – Lançamento do PNBE em 09 de junho de 1987	66
Figura 5 – Associados Gife que atuam na área de educação	69
Figura 6 – Igualdade e equidade.....	99
Figura 7 – Teorias distributivas	108
Figura 8 – Tridimensionalidade	127
Figura 9 – Construção do campo de pesquisa.....	152
Figura 10 – Ecossistema do ISP em educação pública	153
Figura 11 – <i>Frame</i> teórico-metodológico.....	163
Figura 12 – Descrição análise dos dados	166
Figura 13 – Linha do tempo das últimas três décadas de educação pública e sociedade civil no Brasil	170
Figura 14 – Momentos críticos em equidade educacional	177
Figura 15 – Evento de lançamento TPE.....	229
Figura 16 – Ministro da Educação, Mendonça Filho, participa da comemoração de 10 anos do movimento Todos pela Educação, no dia 21 de setembro de 2016, com um ato pela educação pública no plenário da Câmara dos Deputados	232
Figura 17 – <i>Folder</i> da XII Reunião da Abave	242
Figura 18 – Discurso do ISP sobre equidade.....	263
Figura 19 – <i>Temporal bracketing</i> : discurso de equidade no ISP	276
Figura 20 – Duas décadas de <i>advocacy</i>	283

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Exemplos de centros de estudos brasileiros sobre o terceiro setor (décadas 1990/2022)	28
Quadro 2 – Contexto brasileiro e latino-americano	34
Quadro 3 – Grupos de organizações latino-americanas	34
Quadro 4 – Teoria dos <i>stockholders</i> e Teoria dos <i>stakeholders</i>	46
Quadro 5 – Taxonomia da estratégia de estratégias políticas	59
Quadro 6 – Criação de organizações intermediárias da sociedade civil	64
Quadro 7 – Organizações associadas Gife por ano de constituição	68
Quadro 8 – Síntese da revisão da literatura das teorias de justiça mobilizadas.....	94
Quadro 9 – Estrutura das relações sociais de reconhecimento	115
Quadro 10 – Paradigmas da justiça social	118
Quadro 11 – Quadro analítico	138
Quadro 12 – Síntese dos <i>corpora</i> e respectivas formas de coleta	151
Quadro 13 – Síntese da metodologia de pesquisa.....	160
Quadro 14 – Obrigatoriedade de acesso	173
Quadro 15 – Organizações em coalizão	226
Quadro 16 – <i>Revolving doors</i> entre governo e ISP	240

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Abave	Associação Brasileira de Avaliação Educacional
ACD	Análise Crítica do Discurso
ACF	<i>Advocacy Coalition Framework</i>
Amcham	Câmara Americana de Comércio
ANA	Avaliação Nacional da Alfabetização
Andifes	Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior
Aneb	Avaliação Nacional da Educação Básica
Anresc	Avaliação Nacional do Rendimento Escolar
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
Bisc	<i>Benchmarking</i> do Investimento Social Corporativo
BNCC	Base Nacional Comum Curricular
CDES	Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social
CEE	Conselho Estadual de Educação
CNE	Conselho Nacional de Educação
Conae	Conferência Nacional de Educação
Consed	Conselho Nacional de Secretários de Educação
CPA	<i>Corporate Political Activity</i> (Ação Política Corporativa)
Enem	Exame Nacional do Ensino Médio
ESG	<i>Environmental, Social and Corporate Governance</i>
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FIS	Fundação Itaú Social
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
Gife	Grupo de Institutos, Fundações e Empresas
ICE	Instituto de Corresponsabilidade Educacional
IN	Instituto Natura
Inaf	Indicador de Alfabetismo Funcional
Inep	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
Ipea	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
ISP	Investimento Social Privado

IU	Instituto Unibanco
LIP	Programa de Liderança em Filantropia nas Américas
MEC	Ministério de Educação
MPB	Movimento Pela Base
ONGs	Organizações não governamentais
OSC	Organização da sociedade civil
PFL	Partido da Frente Liberal
Pisa	<i>Programme for International Student Assessment</i>
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partidos dos Trabalhadores
RSC	Responsabilidade social corporativa
Saeb	Sistema de Avaliação da Educação Básica
SEB	Secretaria de Educação Básica
Secadi	Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão
TAC	Termos de ajuste de conduta
TBL	<i>Triple Bottom Line</i>
TPE	Todos pela Educação
UFPE	Universidade Federal de Pernambuco
Undime	União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	20
ESTUDOS SOBRE FILANTROPIA EMPRESARIAL NO BRASIL	25
 CAPÍTULO 1 – O DISCURSO DO INVESTIMENTO SOCIAL PRIVADO BRASILEIRO	
.....	31
1.1 UM JABUTI NA ÁRVORE	37
1.2 MOVIMENTOS EMPRESARIAIS	42
1.3 TEORIAS DE FILANTROPIA.....	46
1.3.1 Political CRS E Atividade Política Corporativa (CPA)	51
1.4 FILANTROPIA EMPRESARIAL E FAMILIAR BRASILEIRA	62
1.4.1 Um novo ator na educação	68
1.4.2 Um ator politicamente relevante.....	71
 CAPÍTULO 2 – DISCUSSÃO TEÓRICA DE EQUIDADE	75
2.1 EQUIDADE EM POLÍTICAS PÚBLICAS	79
2.1.1 Mais crianças na escola, novos desafios	81
2.1.2 Universalismo e/ou focalização.....	85
2.1.3 Tipologias Theodor Lowi	89
2.2 TEORIAS DE JUSTIÇA SOCIAL	93
2.2.1 Distribuição no igualitarismo liberal	94
2.2.2 Teorias de justiça e de reconhecimento	108
2.2.3 Teorias de justiça da representação	123
 CAPÍTULO 3 – TRIDIMENSIONALIDADE E POLÍTICAS PÚBLICAS BRASILEIRAS	
.....	128
3.1 EQUIDADE EDUCACIONAL	131
 CAPÍTULO 4 – PERCURSO METODOLÓGICO	142
4.1 PARADIGMA DE PESQUISA	143
4.2 ANÁLISE CRÍTICA DO DISCURSO (ACD).....	144
4.2.1 Discurso, ideologia e poder	146

4.2.2 Discurso no tempo	147
4.3 CARACTERÍSTICAS DO DISCURSO	149
4.4 ESCOLHAS METODOLÓGICAS	150
4.4.1 Construção do campo	152
4.4.2 Entrevistas	154
4.4.3 Eventos, documentos e materiais institucionais	156
4.4.4 Os contextos importam	157
4.4.5 Alinhamento metodológico	159
4.5 FRAME TEÓRICO-METODOLÓGICO	160
 CAPÍTULO 5 – DISCURSO, EQUIDADE E ARTICULAÇÃO	165
5.1 DUAS DÉCADAS DE ADVOCACY EM EDUCAÇÃO	167
5.1.1 Universalização do acesso	171
5.1.2 Políticas de avaliação	177
5.1.3 Políticas de financiamento	187
5.1.4 Políticas de diversidade e inclusão	194
5.1.5 Mudanças curriculares	203
5.1.6 Articulações em coalizões	215
5.2 APROXIMAÇÕES E DISTANCIAMENTOS	227
5.2.1 Governo Lula	228
5.2.2 Governo Dilma Rousseff	229
5.2.3 Governo Michel Temer	230
5.2.4 Governo Jair Bolsonaro	233
5.3 ESTRATÉGIAS DE ADVOCACY	238
5.3.1 Portas giratórias [<i>Revolving doors</i>]:	239
5.3.2 Fornecimento de informação	241
5.3.3 Jantares privados e formações internacionais	243
5.3.4 Debates na Câmara	245
5.3.5 Repetição	249
5.3.6 Outras possibilidades	249
5.4 DISCURSO DE EQUIDADE NO TEMPO	251
5.4.1 Uma não agenda	254
5.4.2 Síndrome do Gattopardo	263
5.4.3 Disputas discursivas	265

5.4.4 Bonito, mas vazio	278
CONSIDERAÇÕES FINAIS	280
RECOMENDAÇÕES DE ESTUDOS.....	283
REFERÊNCIAS.....	285
APÊNDICES	323
APÊNDICE A – CENSO GIFE E PESQUISA BISC.....	323
APÊNDICE B – TIPOLOGIAS DE POLÍTICAS E ARENAS PÚBLICAS PARA THEODORE LOWI E TRIDIMENSIONALIDADE DE JUSTIÇA SOCIAL.....	324
APÊNDICE C – DESCRIÇÃO DE PARTICIPANTES: ENTREVISTAS	326
APÊNDICE D – DESCRIÇÃO DE MAIS DADOS.....	329

INTRODUÇÃO

Vivia-se, porém, a intolerância, a negação das diferenças. A tolerância não era o que deve ser: a virtude revolucionária que consiste na convivência com os diferentes para que se possa melhor lutar contra os antagônicos (Freire, 1992, p. 20).

Minha trajetória profissional de mais de vinte anos atuando – profissional e voluntariamente – com organizações da sociedade civil em parceria com instâncias públicas de educação me trouxeram ao doutorado em Administração Pública e Governo, não por acaso na linha de pesquisa Governo e Sociedade Civil, sob a primorosa orientação do professor Mário Aquino Alves. As oportunidades e experiências¹ anteriores certamente refinaram meu olhar e meu senso crítico para, com este estudo, problematizar o papel dos investidores sociais na redução das desigualdades educacionais.

Historicamente, o Brasil gera e reproduz desigualdades tanto no acesso de estudantes à educação quanto na permanência de crianças, jovens e adultos na escola, o que dificulta que parte (em geral, a mais vulnerável) da população conclua seus estudos. A expansão das matrículas na educação básica criou um movimento demográfico incomum no Brasil: enquanto os alunos pobres matriculavam-se em escolas públicas, os alunos de classe alta migravam para escolas privadas. As escolas públicas brasileiras tornaram-se então um novo espaço segregado para negros e pobres.

A literatura de políticas públicas tem demonstrado que reduzir as desigualdades educacionais passa pela formulação e implementação de políticas menos igualitárias e mais equânimes (MELO, 2020; SANTOS; CALLEGARI; CALLEGARI, 2022; SOUZA, 2012; WALTENBERG; SIMIELLI; SOARES, 2021), que oportunize mais aos que precisam mais.

Assumo, porém, que equidade é um conceito complexo e polifônico, no sentido que carrega múltiplas e conflitantes vozes (Bakhtin, 1981). John Rawls, um filósofo político e moral norte-americano, conhecido por sua contribuição significativa

¹ Por exemplo: ter sido voluntária no Ano Internacional do Voluntariado (2001), ter integrado a equipe que constitui o Todos pela Educação (2006), ter coordenado o fomento do Instituto Unibanco ao edital “Gestão Escolar para Equidade: Elas nas Exatas” – desenvolvido em parceria com o Fundo Elas, a Fundação Carlos Chagas e a ONU Mulheres – e o edital “Gestão Escolar para Equidade: Juventude Negra” – desenvolvido em parceria com o Fundo Baobá e a Universidade Federal de São Carlos (UFSCar).

para a teoria da justiça Rawls propõe o Princípio da Diferença como parte de sua teoria da justiça. Esse princípio sugere que as desigualdades sociais e econômicas devem ser organizadas de maneira a beneficiar os menos favorecidos. Isso poderia se relacionar com a equidade educacional na medida em que políticas educacionais são projetadas para compensar desigualdades socioeconômicas, garantindo oportunidades mais justas para todos os estudantes, independentemente de suas origens.

O conceito de equidade, contudo, não é consensuado, e pode ser analisado de diferentes perspectivas. John Rawls, um filósofo político e moral norte-americano, conhecido por sua contribuição significativa para a teoria da justiça Rawls propõe o Princípio da Diferença como parte de sua teoria. Esse princípio sugere que as desigualdades sociais e econômicas devem ser organizadas de maneira a beneficiar os menos favorecidos. Os princípios de Rawls influenciaram muitos atores, inclusive nas discussões feitas por educadores e pesquisadores de educação contemporâneos (Dubet, 2003, 2013; Crahay, 2002, 2013^a). A relação com a equidade educacional se dá na medida em que políticas educacionais são projetadas para compensar desigualdades socioeconômicas, garantindo oportunidades mais justas para todos os estudantes, independentemente de suas origens.

Assim, a noção de equidade está no centro dos conflitos de interesses da sociedade (Ribeiro; Bonamino; Carvalho, 2019) e pode assumir múltiplos significados, (Lima; Rodríguez, 2008, p. 53) e ser polifônico - no sentido que carrega múltiplas e conflitantes vozes (Bakhtin, 1981), acastanhando-se de um debate puramente acadêmico e neutro (Mingat; Duru-Bellat, 2011).

Assim, a discussão que me interessa promover nesta pesquisa trata das escolhas discursivas dos atores do investimento social privado (ISP), a partir das interpretações feitas por eles sobre o conceito de equidade presente no campo da educação pública brasileira, resumida na seguinte pergunta de pesquisa:

- como o entendimento sobre equidade reflete no *advocacy* que o ISP faz nas políticas públicas de educação?

Mais do que isso, esta pesquisa busca averiguar como as escolhas discursivas desse grupo se manifestam em sua capacidade de agência, por meio de sua crescente incidência nas políticas públicas de educação nas últimas duas décadas. A escolha desse recorte temporal para a análise se justifica por se tratar do período:

- em que se observam importantes avanços no acesso à educação, inclusive dos grupos mais vulneráveis;
- em que o campo do investimento social privado se institucionalizou e ampliou sua articulação com o setor público;
- que reúne a maior diversidade ideológica no espectro político na esfera federal: dois governos de esquerda (Lula e Dilma, do PT), um de centro-direita (Michel Temer, do MDB) e um de extrema direita (Jair Bolsonaro, do PL).

Assim, centrando as discussões na agenda de pesquisa da atuação dos investidores sociais na promoção da equidade, o presente estudo também buscou responder, de forma mais específica:

- quais as estratégias utilizadas pelos investidores sociais para influenciar as políticas públicas?

Na produção acadêmica brasileira há uma lacuna de estudos sobre filantropia empresarial e familiar, em grande medida devido ao fato de o campo encontrar uma resistência ideológica que considera os trabalhos sobre filantropia empresarial um tema menos importante dentro dos estudos de sociedade civil, especialmente na fronteira da Administração Pública com as Ciências Políticas (Krieger; Andion, 2014; Landim, 1993b).

[...] a literatura sociológica e historiográfica no Brasil sempre rejeitou, por motivos ideológicos, o estudo de questões como o associativismo “não-político” e, principalmente, filantropia empresarial (ALVES, 2002a, p. 223).

Uma parte das pesquisas está voltada à avaliação de programas e ao retorno financeiro do ISP para os mantenedores (Gentil; Ferreira; Rodrigues, 2019), ou relacionada à governança (Alves; Ferraz; Kamel, 2012; Mindlin, 2009; Perret; Junqueira, 2011; Santos; Mendonça, 2019), enquanto outros trabalhos analisam os discursos e as narrativas do setor (Borges; Miranda; Valadão Júnior, 2007; Camargo, 2019; Sousa Filho; Pereira; Barbieri, 2011; Holanda; Alves; Xavier, 2022; Jensen, 2013). Ainda que expresse críticas ao campo e indique lacunas/falhas, esse primeiro grupo de estudos pode ser classificado como construtivo, pois os trabalhos trazem, entre seus objetivos, indicações de melhoria e potencialidades para o campo.

As fundações [corporativas] vêm assumindo papel de destaque como agentes de políticas sociais, não apenas pelo volume de recursos disponíveis, mas também por sua inserção na gestão das políticas mediante

a realização de projetos [...]. Os resultados da pesquisa revelaram que há uma preocupação dessas fundações com os problemas sociais e que, mediante a realização de projetos sociais, as empresas assumem um papel ativo no enfrentamento desses problemas em parceria com o Estado e as organizações sociais. Apesar do diálogo entre governo, organizações e fundações corporativas, ele é ainda incipiente e demanda maior compartilhamento de conhecimentos e habilidades entre esses atores. Contudo, as fundações corporativas têm contribuído cada vez mais com a gestão das políticas sociais mediante o desenvolvimento de projetos locais, pautados pela demanda da comunidade (Perret; Junqueira, 2011, p. 121).

Já o segundo e maior conjunto de estudos concentra-se predominantemente em programas de educação e aborda ações de investidores sociais (e responsabilidade social empresarial) a partir de uma perspectiva crítica, combativa, que defende o distanciamento entre os recursos privados e o setor público, parte deles alinhados à abordagem estatista (*state-centered policy-making*),² que considera as políticas públicas, analiticamente, monopólio de atores estatais. Nessa esteira de pensamento estão os franceses Pierre Dardot (2016) e Christian Laval (2019), cuja preocupação central encontra-se na emergência de novos arranjos do neoliberalismo. Seus principais argumentos são:

[...] que essa influência filantrópica não é simplesmente um esquema neoliberal para maximizar lucros, mas sim parte de um movimento de lideranças corporativas e fundações privadas em todo o mundo para angariar poder e reconstruir a educação pública à sua própria imagem. [...] Também é a história de como o conhecimento de políticas públicas de educação atravessa fronteiras nacionais, embora de forma desigual, por meio de certos nós e redes de capital, conhecimento e poder (Ball 2012; Moeller 2018),³ e de como fundações do Sul Global aprendem com fundações e processos de políticas públicas do Norte Global a influenciar com eficácia as trajetórias educacionais, com base em visões específicas de sociedade e de escolaridade (Tarlau; Moeller, 2020, p. 553).

Além das críticas ao modelo neoliberal (Adrião, 2022; Avelar, 2018; Borges; Miranda; Valadão Júnior, 2007; Freitas, 2018, 2016; Montañó, 2021; Motta, 2016), há a preocupação com o enfraquecimento do setor público via redução de recursos:

² “A abordagem estatista (*state-centered policy-making*) considera as políticas públicas, analiticamente, monopólio de atores estatais. Segundo essa concepção, o que determina se uma política é ou não “pública” é a personalidade jurídica do ator protagonista. Em outras palavras, é política pública somente quando emanada de ator estatal. [...] A abordagem estatista admite que atores não estatais até têm influência no processo de elaboração de políticas públicas, mas não confere a eles o privilégio de estabelecer e liderar um processo de política pública” (Secchi, 2012, p. 2).

³ BALL, S. J. *Global Education, Inc.: new policy networks and the neo-liberal imaginary*. New York: Routledge, 2012; MOELLER, K. *The gender effect: capitalism, feminism, and the corporate politics of development*. Berkeley: University of California, 2018.

Ressalta-se, ainda, a funcionalidade que essas organizações cumprem em um quadro, já prolongado, de redução da presença do Estado nas áreas sociais (educação, saúde, assistência social, entre outras) em decorrência da hegemonia neoliberal. Com os crescentes cortes de gastos dos fundos públicos nessas áreas, a absorção, mesmo que parcial, das políticas sociais por tais entidades cumpre uma importante função política (Gracioli, 2005, p. 2).

Embora esse jogo seja muitas vezes participativo e amplamente aceito, corporações e fundações só conseguem desempenhar esse papel graças ao seu tremendo poder econômico – um subproduto direto da desigualdade econômica e política global – e aos cortes sistemáticos de recursos na esfera pública (Tarlau; Moeller, 2020, p. 553-555).

Entre os argumentos críticos explorados, meu principal ponto de discordância reside no enquadramento das instituições de investimento social privado brasileiras como um bloco homogêneo: na organização institucional, na forma de operar e ideologicamente.

Uma segunda forma [do processo de legitimação das propostas da reforma empresarial da educação], ligada à primeira [a chamada “política com evidência”], é a interferência nas políticas educacionais a partir da filantropia. Impulsionada pelos incentivos fiscais, atores e entidades filantrópicas de porte com farto financiamento empresarial divulgam ideias, financiam experimentos específicos destinados a mostrar a superioridade das propostas da reforma, assessoram e treinam professores e gestores. No caso brasileiro, estes atores criam linhas de influência direta na formulação das políticas (Avelar & Ball, 2017) junto ao Ministério da Educação e às Secretarias da Educação Estaduais (Consed) e Municipais (Undime). Em outros países, além disso, a filantropia financia diretamente as escolas terceirizadas e as experiências de vouchers (Freitas, 2018, p. 134).

Por meio da Análise Crítica do Discurso (ACD) de atores do campo educacional brasileiro – inclusive gestores do ISP –, procurei demonstrar justamente a diversidade de visões de mundo, valores, concepções e narrativas presentes no campo.

O Investimento Social Privado (ISP) é um conceito criado no fim dos anos 1990 para caracterizar um tipo de prática filantrópica desenvolvido por empresas, fundações e institutos (Nogueira; Schommer, 2009). Ele pode ser definido como o uso voluntário de recursos privados, de forma planejada, sistemática e monitorada para projetos de interesse público (Nogueira, 2014 pg 109) .

Se, de fato, a origem do conceito de Responsabilidade Social Empresarial (RSE)⁴ e do próprio ISP sofreu forte influência neoliberal na década de 1990, esse é um diagnóstico datado e não fiel às décadas seguintes, dado que as práticas do setor têm se sofisticado desde então. No contexto atual, considero uma leitura simplista e míope rotular as práticas sociais de empresas/filantropos como neoliberais. Minha discordância é em resumir todo o campo (e suas práticas) à uma visão extremista, com interpretações que defendem a minimização do papel do Estado a tal ponto que questões sociais importantes - como a educação - poderiam ser negligenciadas ou privatizadas, sem considerar adequadamente as consequências sociais. Ao contrário: parte de sua maturidade nas últimas décadas foi justamente perceber que só teria impacto/resultados se atuasse em parceria com o Estado. Isso posto, argumento que o campo do investimento social privado brasileiro é heterogêneo, apesar de pouco numeroso.

Neste estudo, no entanto, adoto uma terceira postura, mais realista, que corrobora com parte das críticas, mas reconhece o ISP enquanto um segmento da sociedade civil alinhado às abordagens multicêntricas⁵ do protagonismo no estabelecimento de políticas públicas. Logo, um ator legítimo e relevante (Andion; Becker; Victor, 2012; Unterberger, 2020) no campo de lutas e ideologias da educação. Mais que isso: um ator com força política e capacidade técnica instalada para propor e articular agendas, e assim incidir na formulação de políticas públicas educacionais (mais equânimes).

LACUNA DE ESTUDOS

⁴ O investimento social privado é uma dimensão da Responsabilidade Social Corporativa: a empresa, muitas vezes, ao entrar em contato com a comunidade, é “contaminada” por uma visão social que tende a influenciar o próprio negócio e acaba por disseminar essa prática para todos os públicos, adotando a RSC. Assim, as organizações privadas adotam o investimento social privado de diversas maneiras, quais sejam: direto – quando a própria empresa, através de um departamento (geralmente a área de recursos humanos, *marketing*, ou específica de responsabilidade social), realiza e controla os projetos; indireto – por meio da promoção de parcerias com outras empresas ou ONGs; ou pela criação de uma entidade juridicamente independente, a partir da constituição de um instituto (juridicamente, associação) ou uma fundação, dessa forma, inserindo-se no terceiro setor (Perret; Junqueira, 2011, p. 126).

⁵ A abordagem multicêntrica “considera organizações privadas, organizações não governamentais, organismos multilaterais, redes de políticas públicas (*policy networks*), juntamente com os atores estatais, protagonistas no estabelecimento das políticas públicas. Diferentemente da abordagem estatista, acadêmicos da vertente multicêntrica admitem que atores não estatais têm influência no processo de elaboração de políticas públicas, mas não confere a eles o privilégio de estabelecer e liderar um processo de política pública. Já tal privilégio a atores não estatais” (Secchi, 2012, p. 2).

É possível afirmar que, desde sua origem, existem disputas entre diferentes concepções nos *nonprofit studies*, inclusive entre os que consideram e os que não consideram a necessidade de estudá-lo. Enquanto alguns autores tentavam definir o conceito de terceiro setor, outros questionavam as origens, os interesses e intenções de quem queria disseminar uma “nova” área, apresentando-a como um meio para enfrentar os problemas sociais e econômicos (Iizuka; Sano, 2004, p. 2).

No contexto brasileiro, as discussões acadêmicas sobre filantropia – de forma mais robusta e menos assistencialista – tiveram grande incentivo a partir da publicação no país da pesquisa do Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project (Salamon; Anheier, 1994), acompanhada de outras publicações nacionais⁶ de referência no início da década de 1990, o que de fato endossa os argumentos sobre o interesse privado no setor (Adrião, 2022; Freitas, 2018; Montañó, 2014) e a visão colonialista na forma de diagnosticar e de investir (Aoqui; Gonçalves; Cardoso, 2021; Mendonça; Aoqui; Cardoso, 2023). Não por acaso, esse novo campo de estudos se concentrou principalmente na área conhecimento da Administração, o que pode ser explicado por alguns fatores de contexto.

As organizações ligadas à filantropia empresarial incentivaram uma certa demanda para que o ambiente acadêmico ensinasse conceitos e mostrasse aplicações para as organizações do terceiro setor que se consolidavam no começo dos anos 1990, e, assim, impulsionaram em parte os primeiros estudos científicos sobre o campo no Brasil (Alves, 2002b, p. 239; Alves; Koga, 2006; Alves; Nogueira; Schommer, 2013; Vesco; Santos; Scarpin, 2015).

As escolas de negócios brasileiras rapidamente assimilaram o discurso emergente sobre a importância da profissionalização do terceiro setor, criando os primeiros programas de formação em gestão para organizações sem fins lucrativos.⁷

A institucionalização da produção de conhecimento ocorreu em diferentes formatos, em consonância com a academia no campo da Administração, como:

⁶ Pesquisadores do Instituto de Estudos da Religião (Iser) à época, Leilah Landim e Rubem Cezar Fernandes, são considerados os pioneiros no uso da expressão “terceiro setor” no Brasil, a partir de suas publicações: LANDIM, L. *Para além do mercado e do estado?* Rio de Janeiro: Núcleo de Pesquisa/Iser, 1993; FERNANDES, R. C. *Privado, porém Público: o terceiro setor na América Latina*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1994.

⁷ Foram lançados cursos de capacitação voltados a técnicos de organizações não governamentais (ONGs) pelas seguintes organizações: United States Agency for International Development (Usaid); Centro de Estudos do Terceiro Setor (Cets), da FGV-SP; Instituto de Estudos Especiais (IEE), da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP); Federação de Obras Sociais (FOS); e Gestão para Organizações da Sociedade Civil (Gesc), da Universidade de São Paulo (USP) (Garrison, 2000).

Prêmio Fenead⁸ de projetos sociais para estudantes de administração (1996); criação da revista eletrônica *Integração* pela Fundação Getúlio Vargas (FGV) (1998); criação pelo Conselho da Comunidade Solidária da Rede de Informações para o Terceiro Setor (Rits), que se dedicou à divulgação de artigos, notícias, agenda de eventos e, principalmente, à disseminação de práticas de gestão (1998) (Guerra Silva, 2009).

As escolas de Administração e negócios focaram na formação de profissionais especializados, como gestores, advogados e captadores de recursos, que contribuíram para disseminar a ideologia do profissionalismo necessário entre as organizações sem fins lucrativos no Brasil (Alves, 2002b, 2023).

A aprovação da Lei n. 9.790, em 1999 – conhecida como Lei das Organizações Sem Fins Lucrativos –, induziu à profissionalização de organizações de base tradicionais do setor (como as grandes entidades assistenciais), que tentaram se atualizar principalmente na área de gestão. Voltada para organizações da sociedade civil e contratos governamentais por meio de termos de parceria, a nova legislação promoveu uma forte inflexão no campo, com a entrada de profissionais do direito e acadêmicos (Alves; Koga, 2006);

Ainda assim, notava-se uma tendência nas escolas de negócios de criar cursos de formação de profissionais para o campo reproduzindo o conhecimento importado, isto é, utilizando manuais internacionais, em vez de produzir conhecimento local. Esse fato refletiu a urgência de fundações privadas e doadores internacionais em consolidar o campo acadêmico do “terceiro setor” no Brasil e a disseminação do conhecimento (Alves, 2023).

A produção acadêmica brasileira foi fortemente financiada por doadores internacionais que atuam no Brasil – especialmente a Fundação Kellogg e Fundação Ford – e ainda hoje é, em parte, promovida por representantes dos interesses corporativos e de entidades ligadas a empresas (Alves, 2002b; Katz, 2018; Rocha, 2017; Sanborn; Villanueva, 2019). Parte do apoio financeiro internacional foi usado para a formação dos primeiros centros de estudos do terceiro setor em escolas de negócios⁹ na década de 1990, principalmente em São Paulo (SP), onde se concentram a maior parte das empresas:

⁸ Federação Nacional dos Estudantes de Administração (Fenead).

⁹ Apesar de não estar sediado em uma instituição de ensino superior (IES), vale destacar a criação, na mesma época, do Centro de Educação Comunitária para o Trabalho, pelo Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Senac/SP), enquanto unidade especializada no desenvolvimento de

Quadro 1 – Exemplos de centros de estudos brasileiros sobre o terceiro setor
(décadas 1990/2022)

Nome	Criação	Instituição	Situação em 2022
Cets – Centro de Estudos do Terceiro Setor*	1994	FGV/EAES P	Inoperante. Sua atuação foi diluída entre outros centros, como o Centro de Estudos em Administração Pública e Governo (Ceapg) e o Centro de Empreendedorismo e Novos Negócios (FGVcenn), criado em junho de 2004.
Ceats – Centro de Estudos Administrativos do Terceiro Setor	1997	FEA/USP	Mudança no nome para Centro de Empreendedorismo Social e Administração em Terceiro Setor.
Neats – Núcleo de Estudos em Administração do Terceiro Setor	1998	PUC-SP	Mantém-se como um centro de formação para profissionais de organizações sociais.
Nipets – Núcleo Interdisciplinar de Estudos e Pesquisa sobre o Terceiro Setor ¹⁰	1998	UFRGS	Atuante, segundo o Diretório de Grupos de Pesquisa no Brasil – Lattes, com produções no campo de conhecimento da Gestão Social.

Fonte: Elaboração da autora com base em Alves (2002b), Falconer (1999), Garrison (2000), Merege e Alves (1996) e Silva (2010).

* Criado com o apoio da Fundação W. K. Kellogg.

Um levantamento realizado em 2001 pelo Ceats (USP) identificou 35 centros de pesquisa no Brasil realizando atividades no terceiro setor à época, sendo: 20 dedicados apenas a treinamento e consultoria; todos ligados a escolas de negócios; e verificando-se uma baixa diversidade regional, com 17 em SP, 4 no RJ, 3 em PE, 3 em MG, 2 no RS, 2 no PR, 2 na BA, 1 no DF e 1 no ES (Fischer; Sofiatti, 2001 *apud* Alves, 2002b, p. 240). Porém, passadas duas décadas dessas análises é possível observar, com base no Quadro 1 acima, que os primeiros centros de estudos diminuíram sua atuação¹¹ e/ou foram encampados pelo campo da Administração Pública, ainda que de forma marginal.

ações socioeducacionais, inclusive na produção de cursos e materiais sobre o terceiro setor (Fischer; Falconer, 1998).

¹⁰ Mais informações em: <http://dgp.cnpq.br/dgp/espelhogrupo/6773956622163931>. Acesso em: 5 maio 2022.

¹¹ Vale aqui a reflexão sobre se o fechamento desses centros se deve ao fato de esta ser uma característica da academia brasileira, desinteresse do campo ou falta de incentivo.

Ainda na segunda metade dos anos 1990, a atenção das escolas de negócios se volta para o fenômeno do empreendedorismo social¹² e das empresas/negócios sociais (Alves, 2023; Marques *et al.*, 2015; Menon; Coelho, 2019). A partir dos anos 2000, formou-se uma massa crítica de pesquisadores brasileiros no campo da Administração, que passou a desenvolver pesquisas sobre terceiro setor, com predominância da área gerencial – foco nos usuários internos, aspectos de gestão organizacional, captação de recursos, gestão estratégica de organizações sem fins lucrativos – e menor atenção aos aspectos contábeis de elaboração, divulgação e adequação das informações (Marques *et al.*, 2015; Alves, 2023).

À medida que ocorria a profusão, fortalecimento e complexificação das organizações do terceiro setor, a literatura sobre a diversificação do campo e sua atuação também se transformou, especialmente nas análises sobre as relações com os demais atores de forma coletiva. A institucionalização de mecanismos de participação e democracia deliberativa nas esferas locais a partir da Constituição de 1988 – sobretudo no final dos anos 1990 e 2000 – atraiu muito a atenção dos cientistas sociais (Alves, 2023). Como resultado, o foco da literatura nos anos 2000 recaiu sobre a relação entre governo e sociedade civil por meio de mecanismos de participação, trazendo pesquisadores da administração pública para o debate (Almeida; Tatagiba, 2012; Avritzer; Souza, 2013; Gohn, 2019; Gomes; Alves, 2017; Marx, 2014; Tatagiba, 2005).

É nessa intersecção entre os campos do saber da sociedade civil e políticas públicas que esta pesquisa se insere.

Com a transferência de recursos e de competências do governo federal para os níveis subnacionais de governo (estados e municípios), sobretudo a partir da Constituição de 1988, o *locus* de emergência das políticas públicas mais inovadoras passou a se dar no nível local, a partir de um amplo processo de participação da sociedade civil. Simultaneamente, no âmbito internacional, as agências de financiamento passaram a enfatizar o papel da sociedade civil na construção da democracia, tanto nos países pós-comunistas do Leste Europeu quanto nos países em desenvolvimento [como o Brasil]. [...] Esses movimentos trouxeram novos elementos para a pesquisa em Administração, particularmente no campo da gestão social, que envolve tanto as ações do Estado em seus diversos níveis como a ação das organizações da sociedade civil (ONGs, associações tradicionais, organizações de classe, movimentos sociais, cooperativas e outros tipos de organizações do que se convencionou

¹² De acordo com Edwards (2011), o empreendedorismo social representa um novo, importante e crescente subsetor da sociedade civil, e um termo abrangente para uma ampla variedade de formas e atividades organizacionais, cujos limites podem ser estabelecidos a partir da presença de três fatores de qualificação no nível organizacional: sociabilidade, inovação e orientação para o mercado.

chamar de terceiro setor), bem como as ações de investimento social privado, advindas de empresas e indivíduos (Alves *et al.*, 2008, p. 61).

Por ser um campo ideologicamente disputado, o estudo da filantropia empresarial brasileira se associa a outros que discorrem sobre a necessidade de aprofundar e difundir o conceito de ISP, por exemplo, e a própria transparência das organizações que o compõem, para que possa ser legitimado e, assim, conquistar a confiança de outros atores, sejam da sociedade civil ou agentes públicos.

Estudos sobre o campo do ISP têm sido desenvolvidos desde a década de 1990 por organizações promotoras do setor [...]. Ainda assim, trata-se de um campo com grande potencial a ser explorado e até o momento não amplamente difundido (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea, 2019, p. 25).

O escasso interesse pelo tema faz com que o conceito de ISP permaneça nebuloso e não alcance a legitimidade e o reconhecimento público que o capital científico tem potencial para promover (Alves, 2002a; Krieger; Andion, 2014), nem tampouco assuma seu papel político (Andion; Becker; Victor, 2012; Nogueira; Schommer, 2009; Paoli, 2002), enfrentando questões desafiadoras para o campo, como, por exemplo, a regulamentação do *advocacy* no país (Gozetto, 2012).

Após anos de escrita e alguns capítulos deixados de lado (!), esta pesquisa se constitui de cinco capítulos, além desta introdução e das considerações finais. No primeiro capítulo é apresentado todo o contexto do investimento social privado brasileiro, seus principais dados e as correntes teóricas utilizadas para estudá-lo, bem como a construção discursiva do ISP. Já o segundo capítulo apresenta as discussões teóricas que ancoram este trabalho: no campo das políticas públicas, debate-se a dicotomia entre universalismo e/ou focalização, e são apresentadas as tipologias de Theodor Lowi. Já sobre equidade em geral – e equidade educacional em particular –, é realizada uma discussão a partir das teorias de justiça social, na perspectiva do igualitarismo liberal e das teorias de reconhecimento e da representação. Na sequência, o capítulo quatro apresenta as escolhas metodológicas deste estudo e o *frame* teórico-metodológico adotado. Finalmente, no capítulo cinco discorre-se sobre a análise e os resultados encontrados quanto ao discurso de equidade educacional entre investidores sociais brasileiros nas últimas duas décadas.

CAPÍTULO 1 – O DISCURSO DO INVESTIMENTO SOCIAL PRIVADO BRASILEIRO

As primeiras aproximações da filantropia com o setor público no Brasil datam do período da colonização portuguesa. Entre o século XVI e meados do século XX, as ações de assistência social, saúde e educação eram realizadas especialmente pela Igreja Católica, com a criação e manutenção de asilos, orfanatos, Santas Casas de Misericórdia e colégios católicos, conhecidos por “associações voluntárias”. Contudo, quanto às práticas filantrópicas financiadas por empresas e/ou famílias – foco deste estudo –, é praticamente impossível precisar quando ocorreram as primeiras iniciativas no Brasil (Mindlin, 2009, p. 24), pois:

[...] não há estudos sobre a história da filantropia empresarial no Brasil, muito em função do desenvolvimento tardio do mercado e da indústria, sendo que a ação social dos “homens de bem” foi realizada por muito tempo e principalmente através da Igreja (Schommer; Rocha; Fischer, 1999, p. 5).

Os registros mais antigos datam de 1937, com a criação da Fundação José Silveira, no subsolo da antiga Faculdade de Medicina da Bahia (Gife, 2008, p. 29), para apoiar a comunidade na luta contra a tuberculose, através do desenvolvimento de pesquisas e da assistência médica às populações carentes (Schommer; Rocha; Fischer, 1999).

Em meados do século XX, algumas famílias que tinham enriquecido com a rápida industrialização do país criaram as primeiras fundações privadas nacionais, sendo a maioria voltada a prestar serviços sociais aos trabalhadores envolvidos nos próprios negócios dessas famílias, uma vez que a ação do Estado era precária (Rossetti, 2010). Um bom exemplo é o município de Telêmaco Borba (PR), que se desenvolveu a partir da instalação das Indústrias Klabin na década de 1930, com os investimentos da família Lafer-Klabin no local (Pagotto, 2020).

Já no contexto norte-americano, desde o século XVII líderes empresariais eram grandes doadores de recursos. Alinhadas à política externa norte-americana, a partir da década de 1940 fundações dessa região passam, estrategicamente, a se expandir internacionalmente, com programas em vários países nas áreas de desenvolvimento econômico, educacional, saúde, políticas de segurança interna e externa, ambiental, entre outros. Desde a década de 1950 até meados de 2000 –

quando uma série de fatores políticos, econômicos e sociais¹³ levaram à diminuição dos investimentos –, o Brasil foi um dos principais países a receber recursos financeiros de fundações internacionais. A Fundação Kellogg, por exemplo, de um total de 92 anos de existência,¹⁴ atuou por 68 no Brasil, enquanto a Fundação Ford mantém um escritório no Rio de Janeiro desde 1962 (Rocha, 2017).

Neste estudo é pertinente observar o apoio estratégico de fundações estrangeiras para a institucionalização da filantropia empresarial no país e para a disseminação de sua cultura e dos discursos por elas mobilizados. Nesse recorte, vale destacar o protagonismo da Fundação W. K. Kellogg na América Latina para a agenda da filantropia empresarial, tanto fomentando novas ações quanto potencializando e qualificando as iniciativas existentes na região (Armani, 2013).

Exemplo disso foi o apoio estratégico da Fundação Kellogg a um grupo de 25 empresários e lideranças sociais que, em 1989, se reunia informalmente a cada dois meses, no ambiente da Câmara Americana de Comércio (Amcham), em São Paulo (SP), para debater e ampliar o conhecimento sobre filantropia empresarial, prática que começava a surgir no Brasil naquele momento.

As pautas das primeiras reuniões desse grupo¹⁵ estavam voltadas à troca de experiências (para o aperfeiçoamento do trabalho), à procura de apoio técnico e à divulgação das atividades desenvolvidas (Abong, 1995, p. 14). Em junho de 1990, membros desse então nomeado “Subcomitê de Filantropia” participaram da primeira visita técnica de *benchmarking* pelos Estados Unidos, promovida pela Fundação Kellogg, para conhecer contextos que serviram de referência para o trabalho filantrópico desenvolvido no Brasil (Ioschpe *et al.*, 1997). Essa atividade se repetiu em anos seguintes, pelos Estados Unidos da América (EUA) e Europa, reunindo um

¹³ “[...] a partir dos anos 2000, esses organismos começaram a redefinir suas prioridades temáticas e/ou geográficas, especialmente movidos por mudanças que se operaram em seus países de origem: crises no cenário econômico e ascensão de governos não favoráveis ao apoio a projetos de desenvolvimento. No Brasil, acrescenta-se o fato de o país passar a ocupar, naquela época, a posição de sétima economia global e ser considerado um ‘país de renda média’ pelo Banco Mundial” (Henriques; Miranda *apud* Hopstein, 2018a, p. 152).

¹⁴ Entre os anos de 2003 e 2009, a Kellogg foi a fundação que mais cooperou com instituições brasileiras, investindo 108 milhões de dólares, seguida pela Fundação Ford, com 56 milhões de dólares (Rocha, 2017). A Fundação Kellogg encerrou as atividades no país em 2013, devido à crise econômica de 2008 que havia provocado uma queda de 25% em seu *endowment*.

¹⁵ Agradeço à equipe do Gife pelo compartilhamento dos materiais e registros sobre a história da instituição.

número crescente de interessados¹⁶ da América Latina, como Oded Grajew, que anos mais tarde viria a fundar o Instituto Ethos.

Em 1998, uma organização internacional, a Fundação W. K. Kellogg, decide iniciar um programa de fomento ao desenvolvimento de lideranças sociais nas Américas. Tem início o programa LIP – Liderança e Filantropia nas Américas,¹⁷ iniciativa de natureza continental que visava fomentar práticas e divulgar conceitos de responsabilidade social em países das Américas através de fellows. No Brasil, o LIP voltou-se às lideranças empresariais, resultando mais tarde na rede AEC – Ação Empresarial pela Cidadania, com quatro núcleos inaugurados em 1999 (MG, PE, RS, SP). Seu objetivo era criar um movimento e uma rede de ações capazes de sensibilizar, motivar e facilitar o investimento social de empresas no Brasil, fomentando novas ações e potencializando as iniciativas existentes (Armani, 2013, p. 161).

Apesar do contexto de rica fermentação popular que marcou o início dos anos 1960 no Brasil e da histórica atuação dos movimentos sociais¹⁸ (Abers; Silva; Tatagiba, 2018; Gohn, 2014), a atuação social das empresas pouco progrediu até a década de 1990 (Bianchi, 2001). Apenas em maio de 1995 o “Subcomitê de Filantropia” é juridicamente instituído como organização sem fins lucrativos, dando origem ao Grupo de Fundações de Institutos e Empresas (Gife)¹⁹ e tornando-se gradativamente uma referência para a filantropia empresarial e familiar no Brasil.

Atualmente, o Gife conta com uma rede de mais de 160 associados que, somados, aportaram cerca de R\$ 5,3 bilhões²⁰ no ano de 2020, em projetos sociais próprios ou fomento à terceiros (Gife, 2020a). Os associados Gife são distribuídos em três categorias, de acordo com a origem de seus recursos: corporativa, familiar ou independente, que reúne “organizações sem fins lucrativos mantidas geralmente por

¹⁶ De 2010 em diante, a Fundação Kellogg também foi uma das apoiadoras da Articulação D3, cujas principais pautas giram em torno do marco regulatório das OSC, das arquiteturas de apoio às OSC e do papel do investimento social privado (Mendonça; Alves; Nogueira, 2013).

¹⁷ O “Programa de Liderança em Filantropia nas Américas” (LIP – Liderazgo en Filantropia en las Américas) foi implantado por bolsistas de sete países da América Latina, entre 1994 e 2001, com o objetivo de criar um movimento e uma rede de ações capazes de sensibilizar, motivar e facilitar o investimento social dos empresários e empresas na região (Armani, 2013, p. 239).

¹⁸ Entre os movimentos e organizações sociais de base criadas no início da década de 1960 no Brasil, podemos destacar: as Comunidades Eclesiais de Base (CEBs), organizações de trabalhadores/as rurais (como o Movimento dos Agricultores Sem Terra – Mater e a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura – Contag), o Movimentos de Direitos Animais, o Movimento de Educação Popular (Movimento de Cultura Popular – MCP e o Movimento de Educação de Base – MEB), entre tantos outros (Fortes; Corrêa; Fontes, 2014).

¹⁹ Em 2005 ainda (62,4%) das doações para manter o Gife foram feitas, primordialmente, pela Fundação Kellogg e outras organizações (37,6%) (Brelaz, 2007, p. 10).

²⁰ “R\$ 6,9 bilhões é o valor de investimento total ao computar os valores informados para o Censo GIFE e para o BISC, excluindo as organizações que responderam às duas pesquisas” (Gife, 2020a, p. 28).

mais de uma organização e/ou indivíduo, de origens diversas” (Gife, 2020a, p. 11), além de um quarto grupo:

Dentre os associados GIFE também estão empresas que gerem suas ações socioambientais diretamente, sem institucionalizar o investimento em forma de instituto ou fundação. Isso pode correr “de diversas maneiras, de acordo com seu porte, nível de departamentalização ou o estágio em que se encontram suas ações. O mais usual é existir na empresa um departamento de investimento social, responsabilidade social corporativa ou sustentabilidade. Mas muitas têm o investimento social gerenciado por outros departamentos, como o de Comunicação e Marketing, Relações Institucionais ou Recursos Humanos” (Degenszajn; Ribeiro, 2013, p. 19).

Em ordem de predominância, os associados Gife são de origem corporativa, familiar e independente, similar ao retrato do setor em outros cinco países da América Latina, conforme Quadro 2:

Quadro 2 – Contexto brasileiro e latino-americano

Fundações e institutos	Brasil	Argentina, Chile, Colômbia, México e Peru
Empresariais	54%	50%
Independentes	15%	29%
Familiares	20%	20%
Empresas*	11%	

Fonte: Elaboração da autora com base em Berger *et al.* (2019, p. 22) e Gife (2020a, p. 10).

* Os dados coletados por Berger *et al.* (2019) não consideram empresas diretamente.

O Gife foi a segunda associação da América do Sul a reunir organizações privadas com esse perfil, e atualmente conta com pares em diversos países latinos, conforme o Quadro 3:

Quadro 3 – Grupos de organizações latino-americanas²¹

1988	México	Cemefi – Centro Mexicano para la Filantropía
1995	Brasil	Gife – Grupo de Institutos, Fundações e Empresas
1995	Argentina	GDPE – Grupo de Fundaciones y Empresas
2008	Colômbia	AFE – Asociación de Fundaciones Familiares y Empresariales de Colombia

Fonte: Elaboração da autora com base em Páez-Acosta (2018).

²¹ No contexto chileno, o Centro de Filantropía e Inversiones Sociales (Cefis), vinculado à Universidade Adolfo Ibáñez, e o Centro para el Desarrollo de Iniciativas Sociales (Cedis), vinculado à Universidade de Los Andes, até certo ponto funcionam como um centro para a interação de algumas dessas fundações, similar a AFE, Gife e GDPE.

A constituição dessas redes tem papel estruturante para o campo da sociedade civil em geral e da filantropia empresarial em particular, que comporta redes de diferentes perfis no âmbito nacional e regional, contando, também, conta com a presença de redes globais pela cidadania, como a Worldwide Initiatives for Grantmaker Support (Wings), presente em 57 países, e a RedEAmérica, uma articulação regional presente em 12 países da América Latina e Caribe (Páez-Acosta, 2018). Uma analogia possível seria pensar que as organizações da sociedade civil (OSCs) e os institutos e fundações que atuam diretamente nos territórios estão no “térreo”; já as organizações que congregam essas instituições (como o Gife, no Brasil) seriam “organizações de primeiro andar”; e, por fim, as organizações que reúnem essas instituições regionais (Wings, RedEAmérica, etc.) seriam de “segundo andar”.

Voltando-nos ao “térreo” dessa (analogia) estrutura, no diverso universo das 820 mil OSCs²² brasileiras (Lopez, 2018) estão também os institutos e fundações empresariais, familiares e independentes, foco deste estudo. Contudo, não há na literatura brasileira um número exato sobre o tamanho desse perfil de filantropia no país. A maior parte das pesquisas se baseia nos dois principais indicadores²³ que mensuram periodicamente as instituições que fazem filantropia empresarial e familiar no país (Apêndice A): o Censo Gife,²⁴ realizado bienalmente desde 2001 pelo Gife com seus associados; e a pesquisa Benchmarking do Investimento Social Corporativo (Bisc), realizada anualmente pela Comunitas.

Desde 2008 a pesquisa Bisc busca traçar parâmetros nacionais e internacionais do investimento social nas empresas e de seus institutos e fundações. Entre os dados coletados pela pesquisa Bisc são consideradas as iniciativas

²² Em 2018, o Ipea lançou a publicação *Perfil das organizações da sociedade civil no Brasil*, na qual apresenta um retrato atualizado inédito sobre o universo das 820 mil OSCs com o Cadastro Nacional de Empresa Jurídicas (CNPJ) ativo em 2016, distribuídas por todo o território nacional: todos os 5.570 municípios do país possuem, pelo menos, uma organização, sendo que não há concentração de OSCs nas capitais – que abrigam 24% da população brasileira e 22,5% das OSCs do país (Ipea, 2018, p. 21). Frequentemente, o termo OSC é utilizado como sinônimo de ONG, terceiro setor ou mesmo de sociedade civil. Considero que há distinções entre essas noções, tanto enquanto construção teórica como nas tendências em que elas se representam empiricamente (Alves, 2002b).

²³ As conclusões deste estudo só foram possíveis dadas a construção e a manutenção dos bancos de dados públicos sobre o tema, analisados e divulgados pelo Censo Gife (Gife), Bisc (Comunitas) e Fasfil (IBGE), que permitiram a construção de séries históricas e a continuidade das pesquisas. Vale lembrar que há uma intersecção de organizações respondentes ao Censo Gife e a pesquisas Bisc.

²⁴ Em sua última edição, em 2020, participaram 131 organizações, o que corresponde a 81% da base de associados Gife (na época da coleta dos dados), mantendo o patamar das edições anteriores (Gife, 2020a, p. 195).

²⁴ Disponível em: <https://www.gife.org.br>. Acesso em: 10 out. 2023.

provenientes de Termos de Ajustamento de Conduta (TACs), realizadas em caráter compulsório.

A atuação do setor privado no campo social não se limita aos investimentos sociais voluntários, pois 54% das empresas da Rede BISC desenvolvem outras ações socioambientais decorrentes de imposições legais, atos administrativos ou decisões judiciais, incluindo os Termos de Ajustamento de Conduta (TACS) e as exigências impostas para a obtenção do licenciamento ambiental. No entanto, essa obrigatoriedade induz à adoção de estratégias distintas daquelas adotadas nas ações voluntárias, decorrentes de iniciativas espontâneas e diretas entre empresas e comunidades, e, portanto, não devem ser confundidas e nem tratadas como se fossem da mesma natureza (Comunitas, 2022, p. 36).

Entre os associados Gife, apenas 14% dos respondentes do último Censo contribuíram de alguma maneira no desenvolvimento de ações vinculadas ao investimento não voluntário²⁵ (não realizados por liberalidade única da organização) praticado pelas empresas mantenedoras, decorrentes de exigências contratuais, legais ou decisões judiciais, como TAC, por exemplo (Gife, 2020a, p. 168).

Neste estudo optei por privilegiar os dados coletados nas dez edições do Censo Gife, por não considerarem TAC entre seus dados (assim como neste estudo), alinhado ao conceito de investimento social privado, formulado pelo próprio grupo de empresários e lideranças que constituíram o Gife nos anos 1990:

O Investimento Social Privado (ISP) é a mobilização de recursos privados para fins públicos realizada de forma planejada, monitorada e sistemática para iniciativas sociais, ambientais, culturais e científicas de interesse público (Gife, [s.d.]).

Apesar de ter sido cunhado há quase trinta anos, o termo “ISP” não é amplamente conhecido tampouco representativo do setor, e enfrenta uma disputa semântica com outras nomenclaturas para descrever as práticas sociais (e voluntárias) de empresas, famílias e/ou instituições mistas/independes. Apesar de ser tido pelo Gife e seus associados como um conceito, nesta tese, contudo, assumo ISP enquanto elemento discursivo que, tal como qualquer discurso, está situado no tempo e no espaço (Van Dijk, 1993).

²⁵ O Censo Gife não considera “incentivos fiscais” como uma forma de investimento não voluntário (Gife, 2020a, p. 168).

1.1 UM JABUTI NA ÁRVORE

Desde a última metade do século XX, muitos artigos acadêmicos em diferentes partes do mundo têm buscado definir e compreender as práticas sociais (e voluntárias) de empresas, indivíduos e/ou famílias (Bekkers; Wiepking, 2007b; Cohen; Arato, 1992; Salamon, 1999), construindo assim o campo de estudos em Sociedade Civil (*Nonprofit*).

A confusão enfrentada pelos pesquisadores do setor – especialmente aqueles que procuram entendê-lo em um contexto internacional – é exacerbada pelo fato de diferentes estudiosos, trabalhando em diferentes contextos nacionais, jurídicos, políticos, disciplinares ou culturais (e usando lentes conceituais muito diferentes), tendem a destacar aspectos notavelmente diferentes do setor e que estes são muitas vezes de utilidade limitada para estudos analíticos comparativos (Najam, 1996, p. 205, tradução nossa).

Nesse sentido, é possível perceber um esforço da literatura na construção de termos “guarda-chuva” (*umbrella term*) para identificar esse setor da sociedade em que atuam organizações sem fins lucrativos, voltadas para a produção ou distribuição de bens e serviços públicos, e que abarcou diferentes marcos teóricos. É o caso da expressão *Third Sector* (terceiro setor), utilizada pela primeira vez em 1972 por Amitai Etzioni, ao publicar o artigo “The untapped potential of the ‘third sector’”, na revista *Business and Society Review*, no qual defendia uma mudança de orientação da política social do governo Nixon para incentivar a criação e o fomento de organizações privadas sem fins lucrativos que assim o fizessem (Etzioni, 1972 *apud* Alves, 2002b, p. 29). A expressão foi popularizada pelo filantropo norte americano John D. Rockefeller em um texto de 1978, quando menciona a existência de um “setor invisível”, não lucrativo, embora privado, que opera ao lado das esferas do governo e dos negócios (Alves, 2002b; Oliveira, 1999).

A pesquisadora holandesa Pamala Wiepking considera três problemas intrínsecos ao estudo da filantropia global: (1) definições, (2) questões de conotações e (3) orientação geográfica (Bekkers; Wiepking, 2007a, 2011; Wiepking, 2021).

Acredito que muito mais pesquisas globais são necessárias para informar uma discussão verdadeiramente inclusiva e abrangente da definição global de filantropia e como diferentes disciplinas cunharam esse termo em diferentes contextos nacionais, culturais ou linguísticos (Bekkers; Wiepking, 2011, p. 198, tradução nossa).

A autora corrobora com os pesquisadores sul-africanos Fowler e Mati (2019) que, em uma perspectiva global, a compreensão da filantropia é parcial e incompleta, deixando as experiências locais/regionais sub-representadas pela teorização e interpretação existentes. Nesse sentido, os estudos de Ji Ma e Sara Konrath (2018) acrescentam que a falta de diversidade geográfica e cultural é um desafio crítico para o avanço dos estudos sem fins lucrativos. Fowler e Mati advogam por uma compreensão mais aberta dos conceitos e “exige[m] uma visão crítica dos vocabulários dominantes, que limitam a comunicação sobre as interpretações socioculturais do fenômeno” (2019, p. 724).

Entre os “vocabulários dominantes”, é possível afirmar que “filantropia” [*philanthropy*] é o termo mais utilizado na literatura internacional, inclusive para descrever as iniciativas sociais financiadas/desenvolvidas por empresas e famílias. Contudo, diferentemente de sua conotação anglo-saxã, no contexto brasileiro o termo “filantropia” foi associado à noção de caridade (assistência a populações carentes ou benevolência) e à falta de planejamento, eficiência e mensuração de resultados (Andion; Becker; Victor, 2012; Landim; Scalón, 2000; Mendonça; Alves; Nogueira, 2013).

[...] a assistência social ou a filantropia tradicional: área por excelência da atuação religiosa (Landim, 1993a, p. 174).

A filantropia no Brasil começa pelas mãos das organizações religiosas, especialmente católicas, uma das razões pelas quais a maioria associa filantropia à ideia de caridade, de fazer o bem, de ajudar o próximo, com base em ideais e valores religiosos (Lafer, 2022, p. 1).

Essa associação, somada a escândalos de mau uso de doações – que chegou a gerar o trocadilho “pilantropia”²⁶ –, construiu uma narrativa pejorativa ao redor do

²⁶ O Brasil tem um histórico de investigações e denúncias de corrupção envolvendo organizações não governamentais, e alguns dos exemplos mais notáveis ocorreram nas últimas três décadas: durante o governo de Fernando Collor de Melo (1990-1992), a Legião da Boa Vontade (LBV) foi envolvida indiretamente no escândalo de corrupção conhecido como “CPI do PC Farias”, por receber doações significativas de empresas que, posteriormente investigadas, não eram de fato voluntárias, mas sim parte de um esquema de lavagem de dinheiro e de desvio de recursos públicos. Também na década de 1990, houve acusações de desvio de recursos públicos destinados a projetos de proteção a povos indígenas por ONGs, o que ficou conhecido como Caso Fundação Nacional do Índio (Funai). E, nos anos 2000, novamente algumas ONGs foram acusadas de não realizar projetos ambientais na Amazônia pelos quais receberam financiamento: “As organizações da sociedade civil vêm sofrendo, ao longo dos últimos anos (especificamente a partir da CPI das ONGs, em 2005),

termo, contribuindo para que ele fosse pouco utilizado no campo e na literatura nacional (Landim, 1993a; Nogueira; Schommer, 2009; Villar Gómez, 2015).

[...] o conceito de filantropia no Brasil carrega conotações pejorativas e é por essa razão que precisamos “tirar a filantropia do seu estado de maldição” recuperando o “significado original de humanitarismo, de ajuda e de amor pelo próximo” (Hopstein, 2018b, tradução nossa).

Se “filantropia” se pretendia um termo amplo e abrangente, que reunisse toda a diversidade de ações sociais e seus atores, seu esvaziamento no contexto brasileiro se deve à “confluência de múltiplos significados em um discurso, a ponto de tal discurso perder seu sentido específico justamente pelo excesso de significações” (Mendonça, D., 2007, p. 255). Ou seja, um “significante do puro cancelamento de toda diferença” (Laclau, 1996, p. 72).

Atendo-se ao recorte deste estudo, é central problematizar que, se por um lado há um esvaziamento de sentido do termo “filantropia” no contexto brasileiro, em contraponto há a construção de um novo termo a partir da década de 1990 para delimitar apenas as “ações sociais protagonizadas por empresas, fundações e institutos de origem empresarial ou instituídos por famílias, comunidades ou indivíduos” (GIFE, [s.d.]): o investimento social privado (ISP).

A clássica expressão do deputado Ulisses Guimarães, “Jabuti não sobe em árvore. Se está lá, ou foi enchente ou foi mão de gente” ilustra bem a construção discursiva do ISP no Brasil. Formulado pelo grupo empresários e lideranças originário do Gife, a construção discursiva do ISP é resultante de uma série de fatores:

- o contexto político favorável à aproximação entre iniciativa privada e setor público;
- o esvaziamento e a depreciação do termo filantropia: “então a mídia falava de ‘pilantropia’ e isso era uma agressão diária ao grupo que se reunia cheio de idealismo para fundar o GIFE” (Nogueira; Schommer, 2009, p. 3);
- a construção discursiva adotada por organismos e organizações internacionais;

inúmeros ataques reputacionais – especialmente aquelas que atuam no campo da promoção de direitos, instalando um clima de desconfiança com relação à sua atuação. Neste cenário, é também alarmante o aumento do número de agressões e assassinatos de ativistas que lutam pelo acesso e reconhecimento de direitos” (Hopstein; Ribeiro, 2022). No começo dos anos 1990, “havia a figura dos anões do orçamento, fabricava-se dinheiro em prêmios de loteria, que era canalizado para fundações fantasmas” (Nogueira; Schommer, 2009, p. 3).

- a entrada de novas empresas multinacionais no país introduziu a cultura anglo-saxônica da filantropia empresarial, demandando uma postura menos vinculada à caridade e ao assistencialismo praticados até então;
- a participação dos mesmos atores chave circulando entre as instituições. Não por acaso em 1999 – também com recursos da Fundação Kellogg – foi criado o Instituto para o Desenvolvimento do Investimento Social (IDIS), por um ex-diretor (por 14 anos) do escritório regional para a América Latina e Caribe da Fundação Kellogg; em 1998, entre o grupo de fundadores do Instituto Ethos estavam Oded Grajew e Emerson Kapaz, que na década anterior foram os principais executivos a liderar a formação do Pensamento Nacional das Bases Empresariais (PNBE) (Sartore, 2012).

Conceitualmente, considera-se que as instituições que desenvolvem investimento social privado (ISP) reúnem três características em comum: a forma de atuação – planejada, sistemática e monitorada –, a finalidade do investimento – projetos de interesse público – e a origem dos recursos – privada e voluntária (Nogueira, 2014), diferenciando-se de outros tipos de investimento, de origem compulsória, como parte dos recursos do Sistema S ou investimentos por TACs, por exemplo.

Na definição adotada por Rodrigo Villar,²⁷ pesquisador referência em filantropia latino-americana, o “setor fundacional” tem como traço constitutivo o fato de receber um fluxo constante de recursos, que provêm de uma mesma fonte (empresas, família ou grupo de empresas) para manter sua operação, realizar doações e operar programas. Esta característica distingue as instituições de ISP de forma estrutural das demais OSCs:

Dicho en forma negativa, no se incluye en el sector fundacional al subsector de entidades sin ánimo de lucro que requieren la búsqueda permanentemente recursos para sobrevivir y operar sus programas, lo que se denomina en inglés grantseekers, a pesar de que dentro de este grupo en América Latina exista un gran número de entidades constituidas jurídicamente como fundaciones (Villar Gómez, 2015, p. 38).

Outras publicações latino-americanas (Berger *et al.*, 2019; Utrera *et al.*, 2021; Johnson *et al.*, 2015; Páez-Acosta, 2018; Villar Gómez, 2018) também concordam

²⁷ Pesquisador associado ao Centro de Filantropía e Inversión Social de la Universidad Adolfo Ibáñez (Cefis) no Chile e do Centro de Investigación y Estudios sobre Sociedad Civil, AC (Ciesc), do México.

com o fato de a definição de *filantropía y la inversión social privada institucional* [filantropia e o investimento social privado institucional] passar necessariamente pela origem e estabilidade das fontes de recursos:

Filantropía canalizada a través de fundaciones filantrópicas legalmente constituidas, que cuentan con una fuente de financiamiento estable o permanente, donde el 50% o más de sus recursos provienen de una fuente privada, que poseen un directorio propio u otro organismo de máxima dirección equivalente, que no tienen accionistas y que dedican su labor a distribuir sus recursos financieros hacia fines sociales, educativos, culturales, medioambientales u otros ámbitos de beneficio público (Berger *et al.*, 2019, p. 15).

Desta forma, não se trata apenas de um movimento de ressignificação de uma atuação, mas que também carrega especificidades. No discurso do ISP brasileiro, a questão da origem dos recursos é fundamental inclusive na escolha da palavra “investimento”, ao se constituir o termo ISP para descrever o desenvolvimento de programas e projetos próprios conduzidos pelas instituições da filantropia corporativa.

A escolha pelo ISP não era óbvia nem a única possível. O grupo fundador do GIFE também esteve muito associado nesse período a outras duas expressões importantes: cidadania empresarial e terceiro setor, em especial quando especificada a “parte empresarial do terceiro setor” (FALCONER, 1999). A opção por Investimento Social Privado teve, aparentemente, objetivo duplo: precisão conceitual e ineditismo em termos de comunicação, fortalecendo um termo que não era utilizado de maneira relevante por nenhum outro grupo semelhante (Nogueira; Schommer, 2009, p. 3).

Ao adotar o vocábulo investimento, algumas conotações estão embutidas, como: mensuração do retorno sobre este investimento, alinhamento ao negócio, profissionalização do setor, e uma perspectiva mais eficiente e menos benevolente, justamente como se pretendia com a criação de um novo termo que distanciasse a prática social daquele grupo de empresas e famílias, versus os sentidos e significados que o conceito de filantropia assume no Brasil (Araujo, 2018; Hopstein, 2018b; Pagotto *et al.*, 2016).

Mesmo pouco conhecido, o termo ‘investimento social privado’ tem sido utilizado desde então para descrever as iniciativas de instituições ligadas a empresas e/ou famílias, o que não significa que o termo filantropia não possa ter “ressuscitado”

e ressignificado,²⁸ dado que o próprio promotor do discurso do ISP está o matando, conforme sinalizou na publicação do último Censo GIFE:

1.2 MOVIMENTOS EMPRESARIAIS

Mesmo globalmente, do ponto de vista cronológico, há pouca literatura²⁹ que registre e reflita sobre as iniciativas filantrópicas – familiares, individuais e/ou empresariais – anteriores ao início do século passado, apesar de desde o século XVII líderes empresariais – especialmente em países do norte global – fazerem grandes doações de recursos. Contudo, até o final do século XIX tais doações não estavam relacionadas ao papel/ postura das empresas, mas sim a motivações individuais e papéis atribuídos aos seus proprietários (‘homens de bem’, filantropos, motivações religiosas etc.) (Schommer; Rocha, 2007).

Diferentemente do movimento atual, as doações não estavam relacionadas à uma postura social de suas empresas, mas sim por motivações individuais e papéis atribuídos.

a. Filantropia baseada na racionalidade do indivíduo:

Ainda durante a Revolução Industrial (século XVIII), o industrial do setor têxtil e reformador social galês Robert Owen (1771-1858) ficou conhecido por suas ideias progressistas em relação à educação, bem-estar dos trabalhadores e reformas sociais. Owen³⁰ introduziu o conceito de responsabilidade e eficiência em suas indústrias, preocupando-se com a qualidade de vida dos funcionários, com questões sanitárias e de educação dos operários, repudiando o trabalho infantil. O empresário reduziu a jornada de trabalho para 10,5 horas diárias (em uma época que as jornadas

²⁸ Em 27 de julho de 2023, o Cebrap, em parceria com o Instituto Phi e a Fundação José Luiz Egydio Setúbal, realizou a conferência “Filantropia: Uma Perspectiva Acadêmica”, a qual explorou, entre outros temas, os efeitos do esvaziamento do termo filantropia para a pesquisa no Brasil.

²⁹ Duarte e Dias identificam manifestações de alguns autores nesse período: Charles Eliot (1906), Arthur Hakley (1907) e John Clark (1916) (DUARTE, Gleuso D.; DIAS, José Maria A. M. *Responsabilidade social: a empresa hoje*. Rio de Janeiro: LTC; São Paulo: Fundação Assistencial Brahma, 1986).

³⁰ Robert Owen foi um educador autodidata, que vivenciou na prática as doutrinas por ele estabelecidas e o pioneirismo das escolas para os adultos e para as crianças dentro das suas fábricas. É considerado o “pai da cooperação”, e seu trabalho com educação infantil é reconhecido ainda hoje (DIAS, Reinaldo. *Responsabilidade social: fundamentos e gestão*. São Paulo: Atlas, 2012).

eram de 14 a 16 horas), construiu casas para as famílias dos operários, o primeiro jardim-de-infância e a primeira cooperativa que se tem registro. Por tudo isso, muitos de seus princípios e abordagens podem ser considerados como precursores do conceito de "filantropia baseada na racionalidade do indivíduo".

Na passagem do século XIX para o XX, alguns magnatas dos ramos do petróleo e aço (como Rockefeller em 1913 e Carnegie em 1911, respectivamente) popularizaram grandes obras de filantropia, através de fundações criadas com parte de suas fortunas, motivados pela crença de que cidadãos e bens privados podem atuar para prover o bem-estar público (ALVES, 2003).

Andrew Carnegie, um empresário e filantropo estadunidense nascido na Escócia (que chegou a ser considerado um dos homens mais rico de todos os tempos) também pode ser considerado um dos filantropos precursores da filantropia baseada na racionalidade do indivíduo. Em sua obra "O evangelho da riqueza" [Gospel of Wealth],³¹ de 1899, Carnegie descreve que o "princípio da responsabilidade social baseia-se na premissa que as organizações são instituições sociais", caracterizando como princípios fundamentais a caridade e o zelo ["charity and stewardship"]. Escrito em uma época de grandes disparidades econômicas no contexto norte americano, a obra de Carnegie propõe que os ricos doem seu dinheiro durante a vida, em vez de deixá-lo como herança³² ou legá-lo ao Estado (González, 2013). O chamado de Carnegie para que os ricos abracem a Filantropia em parte se baseia em sua crença religiosa – "o homem que morre rico morre em desgraça" – e parte na ideia de que a doação pode proteger o capitalismo contra o socialismo (Bishop, 2013). Há uma associação entre a lógica da caridade, mas também um interesse político.

Desta forma, esta fase pode ser considerada como "antiga filantropia", por estar muito centrada no filantropo e em seus valores e crenças pessoais, sendo justamente a passagem da ética do indivíduo para a ética empresarial que diferencia este período da era moderna da Responsabilidade Social.

b. Concepção moderna de Responsabilidade Social Corporativa

³¹ O título já denota o forte cunho religioso do autor, da mesma forma que a primeira percepção sobre filantropia na sociedade norte-americana: condição estabelecida à moral social da época.

³² Tal qual filantropos contemporâneos, como Bill Gates, George Soros e Ted Turner.

O registro mais clássico das primeiras discussões sobre os papéis e limites das empresas na sociedade datam de 1919, quando a Suprema Corte do estado de Michigan, nos Estados Unidos, considerou favorável o pleito dos irmãos Dodge: acionistas minoritários que acusavam Henry Ford de reinvestir na empresa (Ford Motor), beneficiando consumidores e empregados à custa dos acionistas.³³

Com o desenvolvimento das ciências administrativas e a profissionalização da atividade gerencial, suscitaram questionamentos sobre a relação entre: empresas e funcionários, funcionários e gestores e a empresa com a sociedade. Por isso, há quem atribua à Mary Parker Follett,³⁴ ainda na década de 1920, as primeiras discussões acadêmicas sobre o papel social das empresas – para além do meramente comercial –, no qual são parte da sociedade e devem considerar a interação do meio onde estão.

Nos anos 1930, no contexto da Grande Depressão norte americana (iniciada sobretudo com a quebra da Bolsa de Valores de Nova Iorque em 1929), mais fundações foram criadas por alguns milionários (como a Kellogg Foundation, nos Estados Unidos) para contrabalançar as fortes críticas ao poder empresarial nas economias capitalistas avançadas de então, no bojo da crise. Desta forma, as demandas sociais da época, em contraponto aos lucros exorbitantes de certos monopólios norte-americanos pode justificar em parte a intenção das empresas de melhorarem sua imagem frente à sociedade. Somado à isso, foi um período de ascensão do socialismo no mundo, o que também estimulou as críticas endereçadas ao capitalismo, assim como o debate acerca do papel do Estado e a justa distribuição de riquezas (Windsor, 2006).

Na segunda metade do século passado o mundo estava economicamente polarizado entre Estados Unidos e União Soviética, sob o ‘risco da perspectiva comunista’. As décadas de 1950 e 1960 foram um período marcado por importantes conflitos políticos (como a Guerra Fria), avanços tecnológicos, comunicacionais e

³³ Ainda hoje, o episódio é relembrado para fortalecer o paradigma da economia neoclássica.

³⁴ Pioneira em um ambiente dominado pelo masculino e pela racionalidade instrumental, a cientista política norte-americana Mary Follet (1868-1933) até hoje é reconhecida como a “Profeta do Gerenciamento”, por suas contribuições em diversos temas proeminentes no mundo da administração: liderança, gestão de conflitos, relações empregados e empregadores, entre outros (ARGANDOÑA, A. The stakeholder theory and the common good. *Journal of Business Ethics*, v. 17, p. 1093-1102, 1998).

científicos, e um pulsante movimento social por direitos surgindo nos Estados Unidos.³⁵

Os movimentos sociais reivindicatórios ganham forma e amplitude, e passaram a ser atores de pressão e cobrança à uma nova postura por parte das empresas, constantemente envolvidas em polêmicas relacionadas à poluição, desemprego, discriminações raciais, gênero etc. Como resposta, a agenda do papel social das empresas disseminou-se nas décadas seguintes por vários países, acompanhada da discussão de novos temas, como a proteção ambiental (pauta do movimento ambientalista que ganhava força), direitos das mulheres (missão dos movimentos feministas) e a crítica ao próprio sistema capitalista como incapaz de atender às necessidades das pessoas de maneira minimamente equilibrada (reivindicação do movimento Hippie atuante à época) (Fortes; Corrêa; Fontes, 2014; Schommer; Rocha, 2007).

É neste contexto que em 1951, Frank Abrams, ex-executivo da Standard Oil Company (em Nova Jersey, Estados Unidos), argumenta que à medida que a gestão se profissionalizava, as empresas tinham que pensar não apenas no lucro, mas também em seus funcionários, clientes e público em geral (Alves, 2003; Carroll; Shabana, 2010). Desta forma, apenas a partir dos anos 1950 que as grandes corporações norte americanas e europeias começam a refletir sobre seu papel frente à sociedade (Carroll, 1999) e receber atenção da academia, que tentava articular o que o termo realmente significava e implicava para o mercado (Carroll; Shabana, 2010; Tomei, 1984).

Em 1953, Howard R. Bowen publica nos Estados Unidos seu livro seminal *Social responsibilities of the businessman* [*Responsabilidades sociais do homem de negócios*], que marcou o início de uma análise mais criteriosa e profunda sobre o assunto, e inaugura a “era moderna da Responsabilidade Social Corporativa (RSC)” [Corporate social responsibility – CRS] até os dias atuais. O autor considera as empresas como importantes centros de poder e influência sobre o meio em que estivessem inseridas e, como consequência deste poder, caberia aos “homens de

³⁵ A década de 1950 foi um período marcante para o movimento dos direitos civis nos Estados Unidos, com a fundação da Conferência da Liderança Cristã do Sul (SCLC) por Martin Luther King Jr. – considerado uma das mais importantes lideranças do movimento negro – e a decisão da Suprema Corte no caso *Brown v. Board of Education*, em 1954, enfraquecendo o valor jurídico da doutrina “separados, mas iguais” [*separate but equal*].

negócio” assumir posturas éticas condizentes com os valores morais e expectativas da sociedade (Alves, 2003; Dornelas, 2005; Ohashi, 2020).

A publicação de Bowen (1953) marca uma etapa mais “moderna da Responsabilidade Social Corporativa”, com a introdução de uma racionalidade mais vinculada ao papel das empresas na sociedade.

1.3 TEORIAS DE FILANTROPIA

Segundo Archie Carroll e Kareem Shabana (2010) a obra de Bowen estava visivelmente (pelo menos uma década) à frente de seu tempo, mas veio a moldar significativamente o pensamento futuro sobre o assunto, e por isso é considerado o precursor da teoria dos *stakeholders*, também conhecida como teoria das partes interessadas (CARROLL, 1999). Esta teoria representou uma mudança significativa na abordagem de negócios ao considerar que uma empresa não deve se concentrar apenas em maximizar o lucro para os acionistas/*stockholders*, mas também nos interesses e nas necessidades de todas as partes envolvidas ou afetadas por suas operações (*stakeholders*): funcionários, clientes, fornecedores, comunidade local, governo, grupos de defesa dos consumidores, meio ambiente e outros.

Em contraponto, a teoria dos *stockholders* reforça o paradigma da economia neoclássica – fortalecida pelo episódio ‘Dodge x Ford’ –, que seria sacramentada décadas mais tarde (1970) por economistas liderados por Milton Friedman (principal teórico do neoliberalismo econômico da Escola de Chicago), ao argumentarem que o objetivo principal da empresa é gerar lucros aos acionistas, enquanto outras preocupações devem ser deixadas para as instituições governamentais.

Quadro 4 – Teoria dos *stockholders* e Teoria dos *stakeholders*

Teoria dos <i>stockholders</i> (acionistas)	Teoria dos <i>stakeholders</i> (partes interessadas)
Esta visão da economia neoclássica considera que a única responsabilidade da empresa é gerar lucro, reduzindo a responsabilidade dos gestores à maximização dos ganhos dos acionistas; Perspectivas de Administração mais tradicionais (que se aproxima da teoria dos <i>stockholders</i>) avaliam as ações de	Considera que os interesses das diversas partes (pessoas e organizações) que se relacionam com a empresa são, muitas vezes, conflitantes entre si e devem ser levados em consideração nas decisões empresariais, sendo que a maximização do lucro não deve ser um objetivo absoluto;

Responsabilidade Social como uma despesa que (apenas) onera os custos, desvia a atenção dos gestores e alivia a responsabilidade do Estado.	Visões mais modernas sobre RSC (mais próximas à da teoria dos <i>stakeholders</i>) consideram que a responsabilidade empresarial vai além da geração de lucros para os acionistas, pois assume que a empresa tem responsabilidades com a sociedade – e isso agrega valor à empresa.
---	--

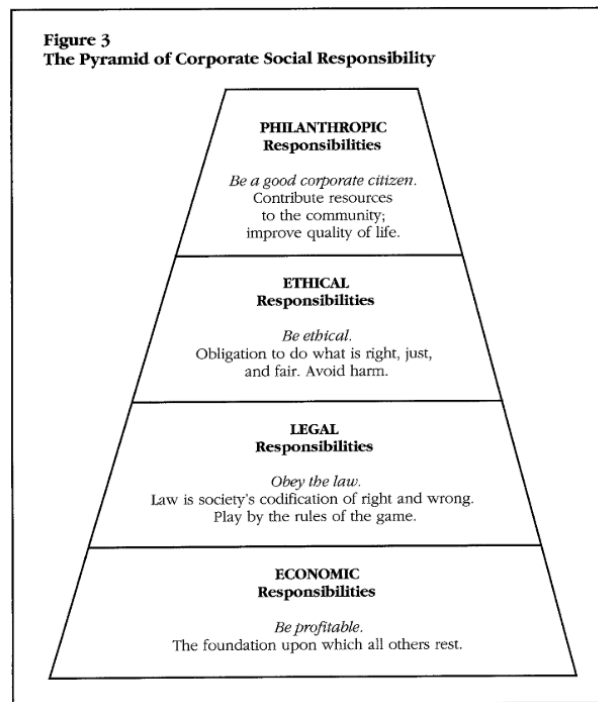
Fonte: (CARROLL, 1999; MINDLIN, 2009; VASCONCELOS; ALVES; PESQUEUX, 2012).

Em 1984, o premiado livro *Strategic management: a stakeholder approach*, de R. Edward Freeman, identifica e modela os grupos que são partes interessadas de uma corporação entre os grupos primários (que possuem direitos legais sobre o fluxo de caixa da organização: acionistas e credores) e os grupos secundários (direito aos recursos da empresa não são tão claramente estabelecidos em lei, ou são derivados de considerações éticas: empregados, consumidores, comunidade etc.), e também descreve e recomenda métodos pelos quais a administração pode dar a devida atenção aos interesses desses grupos.

[...] no stakeholder model de Freeman, o gestor converte-se em avalista dos interesses de todas as partes interessadas, mesmo sob risco de reduzir o retorno dos acionistas. [...] A organização passaria a ter também responsabilidades estendidas, e a RSC seria considerada como corolário de boa gestão, ou seja, de uma gestão estratégica e ética que reconheceria as necessidades de todos os atores que têm um interesse na empresa e que avaliam as consequências dos seus atos (VASCONCELOS; ALVES; PESQUEUX, 2012).

Os trabalhos do professor norte americano Archie Carroll também trouxeram grande contribuições para a formulação em torno da RSC e o papel (ético) das empresas. Carroll (1991, 1999) propõe um modelo para auxiliar os executivos a conciliar os interesses dos acionistas com os interesses de outros grupos que clamam por legitimação. Segundo o autor, a Responsabilidade Social das empresas deve ser subdividida em quatro dimensões, representadas por um modelo piramidal (conhecido como 'pirâmide de Carroll') cujos componentes constituintes, da base para o topo, são: econômico, legal, ético e discricionário ou filantrópico. Enquanto a responsabilidade econômica e a responsabilidade legal são exigências da sociedade aos negócios, a responsabilidade ética é esperada e a filantropia é desejada/esperada (BORGES; MIRANDA; JÚNIOR, 2007). O Modelo Piramidal de Carrol teve, inclusive, grande aplicação no desenvolvimento de modelos de medição das ações de Responsabilidade Social ao longo dos anos (Parada; Daponte; Vázquez, 2014).

Figura 1 – A pirâmide da responsabilidade social corporativa



Fonte: Carroll (1991, p. 42).

A característica distintiva entre responsabilidades filantrópicas e éticas é que as primeiras não são esperadas em um sentido ético ou moral. As comunidades desejam que as empresas contribuam com seu dinheiro, instalações e tempo de funcionários para programas ou propósitos humanitários, mas não consideram as empresas antiéticas se não fornecerem o nível desejado (Carroll, 1991, p. 42, tradução nossa).

Se os anos 1950, 1960 e 1970 produziram uma vasta literatura (internacional) de interpretações para o conceito de Responsabilidade Social Corporativa (RSC), as décadas de 1980 e 90, por sua vez, produziu menos novas definições do conceito, e mais pesquisas empíricas que buscavam vincular RSC com desempenho financeiro corporativo, ganhando alcance global (Carmo, 2015; Castro *et al.*, 2013).

Dez anos atrás, pesquisadores espanhóis identificaram que o desenvolvimento acadêmico da Responsabilidade Social Corporativa (RSC) “*tem desacelerado no campo conceitual devido à ausência de um consenso sobre a definição, conteúdo e mensuração desse construto*”, ao passo que três abordagens vêm sendo plenamente aceitas pela comunidade acadêmica desde suas formulações: a *pirâmide de Carroll* (1979), a *teoria dos Stakeholders* – que permitiu personalizar, classificar e priorizar os públicos para os quais as empresas devem direcionar suas

responsabilidades sociais e ambientais – e, por fim, a ideia do “Triple Bottom Line” (Parada; Daponte; Vázquez, 2014, p. 40).

Na última década do século XX, vários aspectos – como a globalização da economia, os acordos multilaterais e o avanço das tecnologias de informação e dos meios de comunicação – contribuíram para um mercado global cada vez mais competitivo e uma sociedade mais preocupada com as demandas por novos padrões de trabalho e respeito ao meio ambiente. Neste contexto, em 1994 John Elkington cunhou ³⁶ o termo Triple Bottom Line (TBL), no qual definiu três pilares da responsabilidade corporativa e ajudou a estabelecer seus limites: dimensão social (reflete a preocupação com os impactos nas comunidades), a dimensão ambiental (diz respeito ao uso de recursos naturais e à emissão de poluentes) e a dimensão econômica (refere-se à eficiência econômica).

Em termos mais simples, a agenda TBL centra as empresas não apenas no valor econômico que acrescentam, mas também no valor ambiental e social que acrescentam – ou destroem (Elkington, 2004, p. 3, tradução nossa).

Figura 2 – *Triple Bottom Line*



Fonte: Carroll (1991, p. 42).

Apresentada como tripé da sustentabilidade, este modelo de gestão ressaltou a importância do enfoque sustentável na prosperidade econômica, na qualidade ambiental e na justiça social. Porém, 25 anos depois de sua formulação, o autor

³⁶ “We began using the term in public, with early launch platforms, including an article in the California Management Review on ‘win-win-win’ business strategies (Elkington, 1994), SustainAbility’s 1996 report Engaging Stakeholders and my 1997 book Cannibals with Forks: The Triple Bottom Line of 21st Century Business (Elkington, 1997). In 1995, we also developed the 3P formulation, ‘people, planet and profits’, later adopted by Shell for its first Shell Report and now widely used in The Netherlands as the 3Ps” (Elkington, 2004, p. 2).

publicou um provocativo artigo acadêmico propondo o *recall* do conceito, em virtude das grandes distorções no seu uso, uma vez que

[...] era para oferecer um novo caminho radical, à medida que as empresas aprenderam a parar de se concentrar apenas nos lucros e expandir seu foco para incluir a melhoria da vida das pessoas e da saúde do planeta. Mas 25 anos depois, esse objetivo radical foi amplamente esquecido, e o pensamento de “triplo resultado” foi reduzido a uma mera ferramenta contábil, uma maneira de equilibrar as compensações em vez de realmente fazer as coisas de maneira diferente. Hoje, continuamos a ultrapassar nossas fronteiras planetárias sem nenhum sinal de desaceleração (Elkington, 2018, tradução nossa).

Principalmente a partir da incorporação da sustentabilidade pelo mercado financeiro, houve uma reconfiguração no espaço das práticas sociais corporativas, por meio do aparecimento de novos atores e novas formas de expressão: as décadas de 1990 e 2000 tornaram-se a era da ‘cidadania corporativa global’, envolvendo o cumprimento de obrigações não apenas para com o governo, mas também os acionistas – com indicadores de sustentabilidade – e para com a sociedade, por meio de práticas de governança éticas e responsáveis. O que pode ser interpretado como um contraponto à ideia de Friedman em que acionistas apenas visam o lucro: acionistas podem querer, também, retorno social e ambiental.

O crescente envolvimento de empresas em inúmeras áreas de interesse público se justifica por pressões de natureza coercitiva ou econômica. Por um lado, muitos dos incentivos para a atuação social das empresas são resultado das pressões de consumidores conscientes, de investidores responsáveis, de acionistas movidos por novos imperativos morais, das ameaças de ONGs e movimentos sociais, que compreendem os potenciais riscos que podem infligir para a reputação das empresas. Por outro lado, há incentivos às atividades de responsabilidade social que vêm do próprio mercado. Agir de forma responsável se tornou um nicho de mercado que pode ser atraente para algumas empresas, mas não para todas (Alves, 2015).

Mais recentemente, uma nova visão de responsabilidade empresarial que “combina a preservação ambiental e o compromisso social, para compor uma nova estratégia de atuação sintetizada na expressão *“Environmental, Social and Governance – ESG”* [Ambiente, Social e Governança] ganha espaço nas estratégias de atuação do mundo empresarial” (Comunitas, 2021, p. 21). Os ‘fatores ESG’ são utilizados para mensurar os resultados alcançados pelas corporações, por serem: indicadores/critérios não econômico-financeiros capazes de materializar se uma empresa tem seu desempenho orientado por estratégias e práticas Ambientais,

Sociais e de Governança (Comunitas, 2021). A perspectiva ESG também adota o *triple bottom line*, por combinar as dimensões econômica, social e ambiental [*people, planet and profits*] para garantir a continuidade da empresa como instrumento de geração de valor para seus acionistas/ investidores/proprietários.

Apesar de ser considerado um dos pioneiros e mais relevantes filantropos norte-americanos, Andrew Carnegie provavelmente enfrentaria problemas atualmente com os indicadores de ESG de seu conglomerado industrial U.S Steel Corporation. Embora suas ideias fossem justas do ponto de vista social, sua postura diante dos negócios e suas atitudes com funcionários não eram exatamente “socialmente responsáveis”: Carnegie cortou salários, aumentou a carga horária dos trabalhadores para 84 horas semanais e se negava a contratar ex sindicalistas. Durante uma greve na fábrica de Homestead, alguns grevistas foram mortos a tiros.

Apesar de ser o novo termo da moda, entre as empresas brasileiras o ESG ainda é lido com as lentes europeias, e precisa ser adaptado ao nosso contexto: em que pese o fato que temos muitos desafios relacionados à ética e transparência e a urgência de preservar nossas florestas, o principal desafio na realidade brasileira (ainda) é a redução da desigualdade ‘S’ocial (Arretche, 2015; Oxfam; Datafolha, 2022).

Ciente da lacuna de estudos que relacione a filantropia empresarial /familiar/independentes à redução das desigualdades no contexto brasileiro, esta pesquisa problematiza a incidência destes atores em políticas (educacionais) equânimes. Para tal, mobilizamos as teorias que investigam o papel político destas instituições em articulação com o setor público.

1.3.1 Political CRS E Atividade Política Corporativa (CPA)

Grande parte da literatura sobre RSC está baseada na perspectiva econômica, enfatizando que as responsabilidades sociais e ambientais só devem ser aceitas se houver uma razão estratégica para fazê-lo (Alves, 2015; Rasche, 2015). Contudo, as corporações agem em um amplo ambiente que impacta sua sobrevivência e desempenho econômico e/ou reputacional.

How firms compete against each other in market contexts can and will be impacted by treaties, regulations, legislation, litigation, the media and a diverse and rapidly increasing population of non-governmental organizations

(NGOs). And a wide variety of institutions are available to firms pursuing non-market strategies: the WTO, the courts, legislative and regulatory bodies, the media (Peter Smith Ring in BUSOI; ISTOCESCU, 2011, p. 149).

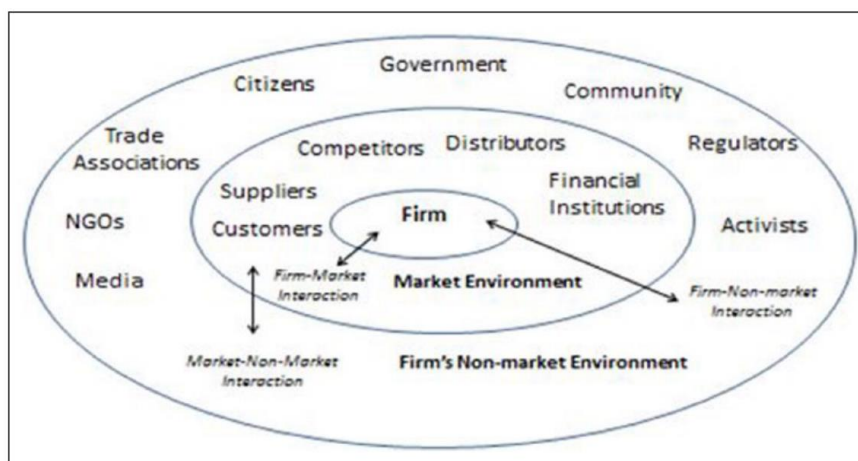
Na visão do autor norte americano David Baron (1995, 1999, 2001a, 2001b), uma estratégia eficaz de uma empresa consiste em dois componentes interconectados: um componente de mercado e um componente não mercadológico (não mercado/non-market strategies), que agem unitariamente (estratégia integrada).

Uma estratégia de mercado é um padrão concertado de ações tomadas no ambiente de mercado para criar valor melhorando o desempenho econômico, como no caso em que uma empresa decide entrar em um país que tem mercados abertos. Uma estratégia fora do mercado é um padrão combinado de ações tomadas no ambiente não mercadológico para criar valor melhorando seu desempenho geral, como no caso em que uma empresa trabalha por meio de seu governo local para usar a política comercial para abrir um mercado externo. Para que uma estratégia de negócios seja eficaz, esses dois componentes devem ser integrados e adaptados aos ambientes de mercado e não mercado da empresa, bem como às suas competências (BARON, 1995, p. 47. Tradução nossa).

De forma simplista, enquanto no mercado o principal meio de troca entre empresas e seus atores é o dinheiro, no ambiente fora do mercado o principal meio de troca é a informação;³⁷ além disso, causa e efeito são extremamente difíceis de prever no ambiente de 'não mercado', ao contrário do ambiente de mercado, em que a maioria das ações são voluntárias, proporcionando benefícios privados (Baron, 1995; Liedong *et al.*, 2014).

³⁷ Segundo Hillman e Hitt (1999), existem três bens de troca nos mercados políticos: informação, dinheiro e votos, e cada um deles pressupõe uma série de táticas individuais.

Figura 3 – Ambiente de mercado e não mercado e principais atores



Fonte: Liedong *et al.* (2014, p. 3).

Desta forma, as estratégias de não mercado tratam de gerenciar o contexto institucional mais amplo dentro do qual as empresas operam, em oposição ao contexto econômico mais restrito da competição de mercado (Frynas; Child; Tarba, 2017). Em outras palavras, refere-se aos arranjos sociais, políticos e legais que estruturam as interações das empresas fora dos mercados – e em conjunto com os mercados – com os atores que criam ou constituem o contexto geral dentro do qual as empresas operam (Busoi; Istocescu, 2011).

O ambiente não mercantil inclui aquelas interações que são intermediadas pelo público, partes interessadas, governo, mídia e instituições públicas. Estas instituições diferem das do ambiente de mercado devido a características como regra da maioria, devido processo, ampla emancipação, ação coletiva e publicidade. As interações no ambiente não mercantil podem ser voluntárias, como quando a empresa adota uma política de desenvolvimento de relacionamentos com funcionários do governo, ou involuntárias quando o governo regula uma atividade ou grupos ativistas organizam um boicote ao produto de uma empresa (Baron, 1995, p. 47, tradução nossa).

As estratégias de não mercado das empresas têm sido discutidas a partir de várias perspectivas teóricas [*nonmarket scholarship*], inclusive recebendo recentemente contribuições acadêmicas de ‘disciplinas não empresariais’, como psicologia, sociologia, economia, administração pública e história (Doh; Lawton; Rajwani, 2012; Frynas; Child; Tarba, 2017). Especificamente no que diz respeito às ações políticas – que definimos como ações para ordenar a sociedade e a esfera pública –, a relação entre corporações e política atraiu muita atenção acadêmica,

sendo que duas escolas de pensamento nos parecem particularmente pertinentes neste estudo: Atividade Política Corporativa (CPA) e *Political Corporate Social Responsibility* (PCRS). Ambas as abordagens compartilham uma série de pontos em comum e se complementam (Rasche, 2015).

A primeira escola de pensamento pertinente a este estudo gira em torno de uma perspectiva política da responsabilidade social corporativa, que identificarei como *Political CRS*. Inicialmente vale destacar que não existe uma definição única aceita para a “RSE política”, sendo algumas delas consideradas bastante restritivas (Frynas; Stephens, 2015) e não conseguem explicar satisfatoriamente as mudanças na governança global e a assunção de papéis políticos pelas empresas (Whelan, 2012).

Centrando-se nas relações empresa-sociedade, as perspectivas relacionais na investigação política sobre RSE incluem a teoria das partes interessadas, a teoria institucional e a teoria da dependência de recursos. Centrando-se no papel da empresa como um instrumento para a criação de riqueza, as perspectivas económicas e de gestão instrumentais incluem a visão baseada em recursos (RBV), a teoria da agência e a economia dos custos de transação. Centrando-se no poder e nas interações políticas das empresas e de outros atores, as perspectivas políticas incluem as teorias habermasianas da ética do discurso e da democracia deliberativa, a teoria da justiça rawlsiana e a teoria dos contratos sociais integrativos (Frynas; Stephens, 2015, p. 5, tradução nossa).

Andreas Scherer e Guido Palazzo (2007) – acadêmicos que contribuíram significativamente para os estudos em RSE – abordaram a ênfase dada à justiça social (no caso da perspectiva “rawlsiana”) e à comunicação pública (no caso da perspectiva “habermasiana”) como meios distintos para as empresas se envolverem com questões sociais e políticas. Estes autores argumentam que, devido à globalização e à fragilidade de alguns Estados, as empresas “começaram a envolver-se em atividades que têm sido tradicionalmente consideradas como atividades governamentais reais” (Scherer; Palazzo, 2011, p. 899), como meio para diminuir os custos de transação. Já para Glen Whelan (2012), tanto a abordagem “rawlsiana” como a “habermasiana” da RSE Política são diferentes da RSE “política”, e argumenta que a RSE “política” deve ser concebida como uma forma potencial de globalização, e não como uma consequência da globalização.

Este estudo corrobora com a definição de Scherer e Palazzo (2011, p. 901) de que a RSE política sugere um modelo alargado de governança, com empresas que contribuem para a regulação global e fornecem bens públicos. Esta perspectiva vai além da visão instrumental da política, buscando desenvolver uma nova compreensão

da política global, na qual os atores privados – como as empresas e as organizações da sociedade civil – desempenham um papel ativo na regulação democrática e controle das transações de mercado. Apesar desta literatura centrar-se particularmente nas organizações multinacionais e na sua influência na esfera global, essa definição nos parece aderente aos objetivos deste estudo em investigar os discursos do mundo fundacional brasileiro (institutos e fundações empresariais, familiares e/ou independentes) na incidência por políticas públicas de equidade, dado que é crescente a atenção dada ao papel dos processos discursivos entre empresas e o seu ambiente social (Scherer; Palazzo, 2011, p. 914).

Neste caso de estratégia de não mercado – *policial CRS* –, as empresas não tentam influenciar o governo, mas assumem o “papel do governo” ao fornecem bens públicos, se envolverem em processos de governança multi-atores e na regulação dos negócios, assumindo obrigações estatais (Ometto, 2014). Desta forma, está principalmente preocupada com as obrigações sociais e ambientais das empresas (Doh; Lawton; Rajwani, 2012; Hillenbrand; Money; Ghobadian, 2011) e é direcionada ao público em geral e à comunidade.

Já a segunda escola de pensamento dos ‘estudos de não mercado’ (Baron, 1995) que nos é pertinente, a *ação política corporativa (corporate political activity – CPA)* enfatiza os esforços feitos pelas empresas para influenciar a política do governo de forma favorável à elas (Getz, 1997; Hillman; Keim; Schuler, 2004). Há uma compreensão instrumental da política, vendo as empresas como atores fora do domínio político que visam influenciar esse sistema com estratégias políticas, como *advocacy* e doações de campanha, como “tentativas corporativas de moldar a política do governo” (Hillman; Keim; Schuler, 2004).

As estratégias políticas corporativas buscam, ao “adaptar” as políticas públicas, reduzir a incerteza, reduzir ou eliminar ameaças e criar oportunidades, construir vantagens competitivas ou determinar a redução das vantagens competitivas das empresas concorrentes (Lord, 2000), tudo isso para aumentar seu desempenho e lucros (Busoi; Istocescu, 2011, p. 149, tradução nossa).

Assim, se por um lado a *CPA* traz um enfoque mais positivo de empresas que atuam em prol do interesse público, por outro abre espaço para uma atuação negativa de empresas que moldam as políticas de governo para seus interesses ou, até mesmo, contra o interesse público.

Nos últimos anos foram feitos avanços importantes na compreensão da ligação entre negócios e política, especialmente por estudiosos norte-americanos de disciplinas que vão desde a gestão estratégica, sociologia, ciência política, economia e finanças (Getz, 1997), buscando observar – através das lentes da CPA – as várias maneiras que as empresas interagem com os governos tentando influenciar os resultados das políticas:

As atividades políticas estão inseridas na estratégia política da empresa e podem ser de vários tipos: financiamento de campanha; atividades de lobby ou advocacia legislativa, direta ou por meio de empresas especializadas, dirigidas às instituições envolvidas na elaboração de leis ou regulamentos que visem ou afetem a corporação (parlamento, comissões parlamentares, órgãos reguladores governamentais); participação na formação do eleitorado de candidato ou partido político; troca de informações com fator político. A natureza destas atividades e a forma como são realizadas variam de um país para outro, de uma região do globo para outra, de acordo com as características culturais da área/país, das condições históricas, sociais e políticas, e das condições leis em vigor. Podem degenerar em ações ilegais como suborno, gerando corrupção (Busoi; Istocescu, 2011, p. 147, tradução nossa).

No Brasil, embora o *lobby* não seja regulamentado, a prática existe há muito tempo (Gozetto, 2013; Mancuso, 2004), inclusive a partir da formação de grupos de pressão de indivíduos ou organizações/corporações que buscam alcançar objetivos comuns no contexto político. Vale destacar que na literatura nacional há uma visão que defende o *lobby* como parte de um processo amplo de *advocacy* (Brelaz, 2007), outros/as autores/as que identificam o *lobby* e o *advocacy* como partes distintas em um mesmo patamar: o lobby seria uma ação direta junto aos tomadores de decisão, enquanto o *advocacy* consistiria de ações indiretas para influenciá-los (Gozetto, 2013); no *advocacy* a atuação é realizada por “lideranças comunitárias e ativistas, comumente pessoas que possuem canais mais tímidos de acesso ao poder público e constantemente buscam agir em prol dos interesses dos grupos por eles representados”, sem pagamento (Almeida; Abdalla; Ferreira, 2022, p. 277), em oposição às práticas de lobby do setor privado exclusivamente para fins próprios. No contexto brasileiro, popularizou-se a afirmação que “*advocacy* é o *lobby* do bem”, atribuindo-o às agendas positivas e coletivas.³⁸

³⁸ Ver mais em: GONZALO, M. C. *Comparação entre modelos de execução de advocacy: um estudo de caso da lei antitabaco do Estado de São Paulo*. 2020. 72 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Administração Pública) – Fundação Getúlio Vargas, 2020.

Mesmo ciente destas definições não se aplicarem completamente aos institutos e fundações empresariais/familiares/independentes (mundo fundacional) observados neste estudo, aqui adotamos o termo *advocacy* para designar sua incidência política mais ampla, e *lobby* especificamente na atuação direta com tomadores de decisão. De acordo com Hillman e Hitt (1999), há uma decisão teórica sobre participar sozinho ou coletivamente das ações de CPA, que reflete a designação entre “líderes” (agir sozinho) versus “seguidores” (trabalhar com outros).³⁹

Desde meados do século XIX vem sendo desenvolvida uma vasta literatura sobre formas emergentes de ação e mobilização na esfera pública, com contribuições de disciplinas como a ciência política, a sociologia e a administração pública.⁴⁰ Embora os estudos sobre este tema tenham uma longa tradição, para os fins desta pesquisa nos fundamentamos no trabalho anterior de Mancur J. Olson (1965) a partir da teoria da ação coletiva [*collective action*], que se aplica a uma variedade de contextos, incluindo as fundações empresariais/familiares/independentes, foco deste estudo.

A teoria da Ação Política Corporativa (*corporate political activity* – CPA) – quando adotada a partir do viés positivo de alinhamento com o interesse público - e a Ação Coletiva [*collective action*] são complementares enquanto lentes teóricas que se concentram nas maneiras pelas quais grupos de indivíduos ou organizações buscam alcançar objetivos comuns no contexto político – influenciando o processo político e as políticas públicas.

A teoria da ação coletiva explora a forma de construção de coligações/coalizões e mobilização em cadeia (Baron, 1999), e como os membros de um grupo de interesse podem enfrentar dificuldades para se organizar e agir em conjunto, devido a problemas como o dilema do prisioneiro [*prisoner's dilemma*] – quando a busca do interesse próprio pode prejudicar o bem coletivo – e a carona [*free-rider problem*] – quando as pessoas podem se beneficiar dos esforços do grupo sem contribuir (Mancuso, 2003; Olson, 1965).

³⁹ Ver YOFFIE, D. Corporate strategy for political action: a rational model. In: MARCUS, A.; KAUFMAN, A.; BEAM, D. (ed.). *Business strategy and public policy*. New York: Quorum Books, 1987. p. 92-111.

⁴⁰ Andion, Becker e Victor (2012, p. 414), por exemplo, compreendem o ISP brasileiro como “uma forma emergente de ‘ação coletiva’ de agentes privados na esfera pública”, a partir do conceito de ação coletiva definido por: CEFAÏ, D. *Pourquoi se mobilise-t-on? Les théories de l'action collective*. Paris: La Découverte, 2007.

An alignment of interests provides the potential for collective action, but the actuality of collective action depends on the ability of the interests to resolve the free-rider problem and to agree on a rule for sharing the cost [...] (Baron, 2001b, p. 69).

Por fim, vale frisar que, em sua grande maioria, este universo de atores que atuam com *advocacy* possuem um volume de recursos confortável, que lhes permite adotar estratégias de CPA e PCRS variadas, inovadoras e de alto custo.

1.3.1.1 Estratégias

Muitas empresas tiram proveito de estratégias CPA e *Political* CRS para influenciar o ambiente não mercadológico e, assim, estabelecer, sustentar ou aumentar suas vantagens competitivas, melhorando o desempenho da empresa, seja econômico ou reputacional (Doh; Lawton; Rajwani, 2012; Liedong *et al.*, 2014; Ohashi, 2020). Analisando o perfil da filantropia empresarial norte-americana, Jerome Himmelstein (1997) demonstrou que empresas que financiam determinadas causas buscam, mais do que um retorno de imagem, influenciar os debates sobre determinados temas. Para este autor, a questão do poder no caso da filantropia empresarial não implica uma relação de submissão aberta de um grupo sobre outro, mas um tipo de poder mais sutil, que permite que um conjunto de vozes seja ouvido e um conjunto de interesses passe a ser levados seriamente em consideração em quase todos os lugares: isto é, poder como presença discursiva (Himmelstein, 1997, p. 143).

Para o professor Mário Aquino Alves:

[...] o mesmo ocorre no Brasil. Mesmo evitando financiar temas muito polêmicos, as organizações que representam a filantropia empresarial no Brasil procuram atuar de forma a "ganhar os corações e as mentes" das pessoas, em especial dos formadores de opinião (Alves, 2002b, p. 287).

Por meio do elemento discursivo do 'investimento social privado', "*os agentes da 'nova filantropia empresarial' brasileira se colocam na posição de aliados do governo e partícipes*" (Alves, 2002b, p. 288) da formulação de políticas públicas de educação. Estas instituições possuem uma capacidade de articulação política, com *stakeholders*, formuladores de política e de ONGs que deve buscar, do ponto de vista ético, coerência com o interesse público. Por outro lado, seu papel de articuladora

pode ser utilizado na busca da empresa por legitimidade política. A natureza dos laços entre fundações e mantenedores parecem então determinar o trânsito das fundações entre o interesse público e o interesse privado (Himmelstein, 1997).

Especificamente ao recorte deste estudo, é relevante compreender as como a filantropia empresarial/familiar brasileira mobiliza e se utiliza de estratégias discursivas e políticas em sua incidência por políticas públicas de equidade educacional.

Assim como em qualquer mercado de bens e serviços, no mercado político os servidores em cargos de confiança e gestores (que concorrem a cargos oficiais e depois de algum tempo os que já estão dentro do sistema) entram em uma relação de troca, em que cada um persegue seu próprio benefício, oferecendo bens públicos, serviços públicos e políticas públicas, inicialmente como promessas, depois como fatos (Busoi; Istocescu, 2011). Segundo Hillman e Hitt (1999), existem táticas individuais ⁴¹ para elaborar estratégias de informação, incentivo financeiro e construção de eleitorados que correspondem, respectivamente, aos três bens de troca nos mercados políticos: informação, dinheiro e votos (descrito no Quadro 5):

Quadro 5 – Taxonomia da estratégia de estratégias políticas

TABLE 1 Taxonomy of Political Strategies		
Strategy	Tactics	Characteristics
Information strategy	• Lobbying • Commissioning research projects and reporting research results • Testifying as expert witnesses • Supplying position papers or technical reports	Targets political decision makers by providing information
Financial incentive strategy	• Contributions to politicians or party • Honoraria for speaking • Paid travel, etc. • Personal service (hiring people with political experience or having a firm member run for office)	Targets political decision makers by providing financial incentives
Constituency-building strategy	• Grassroots mobilization of employees, suppliers, customers, etc. • Advocacy advertising • Public relations • Press conferences • Political education programs	Targets political decision makers indirectly through constituent support

Fonte: Hillman e Hitt (1999, p. 835).

⁴¹ Ao examinarem duas abordagens gerais para a ação política (transacional e relacional) em dois níveis de participação (individual e coletivo), Amy Hillman e Michael Hitt (1999) identificaram três tipos de estratégias políticas genéricas: informação, incentivo financeiro e construção de eleitorado. Elas apresentam uma taxonomia abrangente de estratégias políticas, além de variáveis institucionais e empresariais que afetam a probabilidade de tomar decisões específicas dentro do modelo de formulação.

A taxonomia da “boa troca” desenvolvida por Hillman e Hitt (1999) divide a CPA em três categorias – informação, dinheiro ou apoio constituinte – que também são aplicáveis no contexto brasileiro, apesar da generalização para diferentes contextos de países ser sempre um desafio (1999, p. 828). Especialmente a troca de informações e os incentivos financeiros têm mais aderência ao corpus deste estudo, dado que ambas as estratégias têm como alvo os decisores políticos. Já a terceira estratégia – construção de círculos eleitorais – centra-se na obtenção do apoio dos cidadãos que, por sua vez, expressam as suas preferências políticas através do voto, uma forma indireta de influenciar o governo (Ometto, 2014, p. 39).

Por meio de laços políticos⁴² com funcionários governamentais, empresas e grupos de interesse criam um forte relacionamento com o governo e beneficiam-se muito com isso. Estes laços, contudo, podem permanecer inclusive com antigos burocratas, mesmo já fora do setor público. Entre os mecanismos possíveis de se fazer CPA está a estratégia de “*revolving doors*” [porta giratória]:⁴³ nome dado na literatura de políticas públicas ao trânsito de lideranças entre governo e organizações da sociedade civil (Leão; Eyal, 2022)⁴⁴ e/ou iniciativa privada (Gaetani; Lotta, 2022), que envolvem uma rota de influência mais intangível e indireta. Seja por desconhecerem o campo público e/ou para ter acesso às pessoas no governo, diferentes organizações brasileiras recorrem ao *revolving doors*.

No Brasil, a legislação existente – Decretos n. 4.187, de 2002, n. 6029, de 2007, além da Lei n. 12.813, de 2013 – busca limitar e regulamentar o fenômeno da “porta giratória”:

⁴² Ver mais em: LAZZARINI, S. G. *Capitalismo de laços: os donos do Brasil e suas conexões*. São Paulo: Elsevier, 2011.

⁴³ A atividade corporativa buscando influenciar as arenas governamentais e políticas remonta ao século XVII, quando a East Indian Company, uma organização mercantil de Londres, influenciou fortemente o governo depois que a Coroa a incorporou. Os acionistas da organização também eram membros do Parlamento (Ometto, 2014, p. 38).

⁴⁴ A literatura descreve o fenômeno das “portas giratórias” de diferentes perspectivas: Heydemann e Kinsey estudaram como as fundações Ford e Rockefeller trabalharam em estreita colaboração com o governo dos Estados Unidos e como utilizaram-se da “porta giratória” para isso (HEYDEMANN, S.; KINSEY, R. *The state and international philanthropy: the contribution of American foundations 1919-1991*. In: ANHEIER, H. K.; HAMMACK, D. *American foundations: roles and contributions*. Washington: Brookings Institute, 2010); Yeon-Koo Che estudou a porta giratória conectando as agências reguladoras do governo com as empresas que elas regulam (CHE, Y. K. *Revolving doors and the optimal tolerance for agency collusion*. *The RAND Journal of Economics*, v. 26, p. 378-397, 1995); entre outros.

O grande risco é de que as informações sensíveis e privilegiadas adquiridas durante o cargo público sejam passadas diretamente para o setor privado. Regular este fenômeno é, portanto, uma forma de proteger não apenas a administração pública, mas também o próprio mercado (concorrentes) e a sociedade (Gaetani; Lotta, 2022).

Assim, um recurso crítico para os tomadores de decisão política é a informação necessária para formar opiniões sobre políticas específicas. Por isso, aqueles que usam a ‘estratégia fornecimento de informação’ [*information strategy*] procuram afetar a política pública, fornecendo aos formuladores de políticas informações específicas sobre preferências por políticas ou posições políticas, por meio de táticas como *lobby* – tanto por parte de profissionais e executivos internos quanto externos – e apresentar resultados/relatórios técnicos de pesquisas e projetos de pesquisa/*think-tank*⁴⁵ (Hillman; Hitt, 1999, p. 834).

Os *think tanks* ainda são atores invisíveis no Brasil (Teixeira, 2012). As pessoas não conhecem sequer o termo *think tank*, exceção feita aos acadêmicos e jornalistas que vivem a comunidade epistêmica de políticas públicas. Por mais que existam há sessenta anos no Brasil, o termo genérico “instituto de pesquisa de política pública” não possui força sintética e tampouco é compreendido pelo cidadão comum (Secchi; Ito, 2016, p. 346).

O conceito de ‘comunidade epistêmica’ foi formulado pelo cientista político Peter M. Haas (1992, p. 03), enquanto “uma rede de profissionais com reconhecida capacidade e competência em determinado campo de conhecimento e que se torna uma fonte confiável de conhecimento técnico em determinadas políticas públicas”. Segundo o autor, embora uma comunidade epistêmica possa ser constituída por profissionais de várias disciplinas e origens, todos têm emerge em torno de uma agenda comum, que se constitui por meio do debate e do intercâmbio de ideias, teorias, pesquisas e reflexões sobre práticas (Farah, 2018), podendo influenciar os interesses do Estado, identificando-os diretamente para os tomadores de decisão ou indicando dimensões para que os tomadores de decisão possam então deduzir seus interesses. Haas acrescenta ainda que uma comunidade epistêmica compartilha de bases de conhecimento, visões de mundo e interesses semelhantes (epistemes).

[...] uma comunidade epistêmica tem como principal fonte de poder uma certa autoridade técnico-científica que ampara modelos de políticas. O grupo

⁴⁵ O entendimento comum sobre think tanks é o de que elas são “organizações especializadas em produzir análise de políticas públicas (policy analysis) e defender causas ou políticas (policy advocacy) entendidas como de relevância coletiva” (Secchi; Ito, 2016, p. 335).

dominante possui as informações consideradas pertinentes, o poder de financiamento e os meios para influenciar certas categorias de atores nacionais. Dispõe de canais importantes para construir o senso comum e o repertório de argumentos para apoiar decisões políticas (Rosemberg, 2002, p. 30).

Voltando-se à problemática deste estudo, vale destacar que as comunidades epistêmicas dão base ao sistema de crenças e valores de uma coalizão (Simielli, 2008, p. 208). Se organizar em coalizações é uma das estratégias – que dialoga com a teoria da Ação Coletiva – adotada por institutos e fundações, tomando por base três mecanismos de influência:

[...] (a) fundar e financiar uma meta-organização que represente a sociedade civil e mantenha fortes relações com a autoridade central da organização; (b) povoar o campo da sociedade civil enquanto infunde lógicas gerenciais e satura a agenda política com seus programas; e (c) usar estratégias retóricas de empresas como atores políticos neutros, essenciais e legítimos, para que esses atores possam se fundir com os movimentos sociais para influenciar o governo (Ometto, 2014, p. 56, tradução nossa).

1.4 FILANTROPIA EMPRESARIAL E FAMILIAR BRASILEIRA

Apesar da popularização do conceito de Responsabilidade Social Empresarial (RSE) ter ocorrido ainda no início dos anos 1960 nos Estados Unidos, e a partir do final da mesma década na Europa, no Brasil foi apenas no final dos anos 1970 e início dos 1980 que se expandiu o conceito de práticas (ações, esforços e compromisso) sociais das empresas com a sociedade.

O regime militar que governou o País entre 1964 e 1985 reforçou o controle do Estado sobre as organizações da sociedade civil, que mantinham-se com financiamento da cooperação internacional, em especial por outras OSCs de desenvolvimento, fundações partidárias da Europa e fundações independentes da América do Norte, além de setores progressistas da Igreja Católica (Espinosa, 2017; Landim, 2002; Mendonça; Alves; Nogueira, 2013; Sanborn; Villanueva, 2019), uma vez que “as empresas brasileiras – com poucas exceções importantes de empresários comprometidos com a mudança democrática no país⁴⁶ – apoiaram o regime vigente” (Rossetti, 2010, p. 265).

⁴⁶ Sobre o financiamento da ditadura militar, ver: <http://comissaodaverdade.al.sp.gov.br/relatorio/tomo-i/parte-i-cap8.html>. Acesso em: 3 abr. 2022.

Os regimes autoritários criaram uma situação na qual as classes empresariais eram constrangidas a defender os seus interesses negociando direta e discretamente com os tecnocratas incrustados no poder; os movimentos sociais começaram a se perceber atores de um confronto global de classes e passaram a atuar de forma mais incisiva, reivindicando direitos sociais junto ao aparelho de Estado (Alves, 2002b, p. 229).

Com o fim da ditadura militar, constatou-se que apesar do período ditatorial exibir indicadores econômicos positivos, os indicadores sociais eram dramáticos. Inserido na economia mundial como um dos dez grandes produtores de riquezas, o Brasil ainda convivia com índices sofríveis em áreas como educação, habitação e saúde (Pineda; Machado, 2021).

A partir da década de 1980, fatores como o avanço da globalização, a financeirização da economia, a flexibilização da produção e a privatização de empresas estatais contribuíram para concentrar ainda mais poder nas mãos de poucas e grandes empresas, trazendo novas questões para o debate a respeito do papel de cada ator social na promoção do equilíbrio entre dimensões econômicas, sociais e ambientais: o ideal do desenvolvimento sustentável, engendrado nessa mesma época (Schommer; Rocha, 2007).

Ainda na década de 1980, algumas empresas destacavam-se com atuações diretamente ou por meio de fundações e institutos, com programas e atividades voltadas aos colaboradores e à comunidade no entorno de suas instalações. Em 1982 a Câmara Americana de Comércio (AMCHAM) instituiu o Prêmio ECO de Contribuição Empresarial à Comunidade, em reconhecimento à atuação de empresas que adotavam práticas socialmente responsáveis por meio de projetos referentes às categorias da premiação: educação, cultura, meio ambiente, saúde e participação comunitária.

As primeiras ideias sobre responsabilidade social da empresa começaram a chegar aos países periféricos simultaneamente à crise econômica dos anos 1980, na América Latina, também válida para o Brasil, cuja conjuntura econômica desfavorável prejudicou, temporalmente, uma construção mais efetiva da percepção da responsabilidade social pelas empresas. No caso brasileiro, é na segunda metade dos anos 1990 que as empresas e a sociedade passam a perceber a responsabilidade social da empresa como um tema merecedor de maior atenção (Alves, 2003, p. 38).

Assim, o movimento de criação de institutos e fundações empresariais que andou lentamente no Brasil até a década de 1980, ganha força nos anos 1990 impulsionado por um contexto político favorável e pela estabilidade da economia. O país vivia o processo de consolidação do ambiente democrático, com a ampliação da

participação da sociedade civil em diferentes segmentos, e se difundia a ideia de uma cidadania mais ativa, comprometida com o espaço público coletivo, e uma visão menos assistencialista. Assim, o contexto de redemocratização foi fundamental no tipo de ativismo empresarial que surge nesse momento, de "vamos construir o estado que queremos". O estado deixa de ser um inimigo e, ao mesmo tempo, apresenta inúmeras lacunas em suas possibilidades de solução. O ambiente que se construía colocava o tema da responsabilidade social corporativa (RSC) em pauta, com a visibilidade propiciada pela imprensa.

Colunas e cadernos especializados surgiram nos jornais de maior circulação, nos espaços dedicados a economia e negócios. Spots radiofônicos e programas televisivos foram criados em canais de difusão nacional. A revista Exame, de ampla circulação no meio empresarial, publicou um encarte em 1999, denominado Guia da Boa Cidadania Corporativa que, nos anos subsequentes, foi se transformando em uma alentada publicação na qual as empresas passaram a disputar espaço de referência (Fischer, 2005, p. 7).

O surgimento de entidades intermediárias que disseminavam o conceito (Quadro 6) estimulou e fortaleceu a participação social de empresas e indivíduos (Fischer, 2005):

Quadro 6 – Criação de organizações intermediárias da sociedade civil

Ano de criação	Instituição	Atuação
1990	Fundação Abrinq pelos Direitos da Criança e do Adolescente https://www.fadc.org.br/	Criada por um grupo de empresários já engajados na Associação Brasileira dos Fabricantes de Brinquedos (ABRINQ) para promover a nova legislação sobre direitos das crianças e adolescentes. Em 1995, lançou o selo Empresa Amiga da Criança, considerada uma proposta inovadora à época e existente até hoje.
1990	Pensamento Nacional das Bases Empresariais (PNBE) https://www.pnbe.org.br/	Considerado um movimento renovador dos órgãos de associação da classe empresarial, como a FIESP por exemplo.
1991	Associação Brasileira das Organizações Não Governamentais (Abong) ⁴⁷ https://abong.org.br/	Constituída por conjunto de ONGs institucionalizadas a partir da década de 1970, a Abong nasceu com o objetivo de congregar organizações que lutam contra todas as

⁴⁷ Apesar do ambiente efervescente dos anos 1990 para a sociedade civil brasileira, as organizações se agrupavam de forma bastante clara quanto ao seu posicionamento institucional e ideológico no campo. Exemplo disso é que, desde sua fundação, a Abong não incluía entre suas associadas entidades vinculadas a igrejas, organizações sindicais, partidos políticos, tampouco empresas.

		formas de discriminação, de desigualdades, pela construção de modos sustentáveis de vida e pela radicalização da democracia.
1995	Grupo de Fundações de Institutos e Empresas (Gife)	Associação de investidores sociais privados do Brasil, sejam eles institutos, fundações ou fundos familiares, corporativos independentes ou empresas.
1998	Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social Empresarial https://www.ethos.org.br/	Organização não governamental, criada por um grupo de empresários e lideranças sociais atuantes no PNBE e em outras iniciativas para mobilizar, sensibilizar e ajudar as empresas a gerir seus negócios de forma socialmente responsável.
1999	Instituto para o Desenvolvimento do Investimento Social (IDIS) https://www.idis.org.br/	Organização da sociedade civil de interesse público (OSCIP) para apoio técnico ao investidor social no Brasil. Representante, no Brasil, da organização britânica <i>Charities Aid Foundation</i> (CAF).
1999	Associação Brasileira de Captadores de Recursos (ABCR) https://captadores.org.br/	A sustentabilidade financeira ⁴⁸ sempre foi um desafio para as organizações sociais (até mesmo as instituições de Investimento Social Privado) desde sua origem. A ABCR representa os profissionais e atua pela promoção do tema no Brasil.
2012 ⁴⁹	Rede de Filantropia para a Justiça Social	Grupo de fundos e fundações comunitárias, organizações doadoras (<i>grantmakers</i>) que apoiam diversas iniciativas nas áreas de justiça social, direitos humanos e cidadania, para promover e diversificar uma cultura filantrópica no Brasil que garanta e amplie os recursos para a justiça social.

Fonte: Abong (1995, 1998), Alves (2002b), Brelaz (2007), Falconer (1999), Fischer (2005), Fortes, Corrêa e Fontes (2014) e Rossetti (2010).

Contemporâneo à criação importantes organizações intermediárias da sociedade civil, em 1990 um grupo de jovens empresários paulistas promovia reuniões periódicas na Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp), cuja pauta reivindicava a reformulação do processo decisório das entidades patronais, o que passaria pela valorização das bases empresariais. Nascia assim a associação 'Pensamento Nacional das Bases Empresariais (PNBE), constituído como entidade

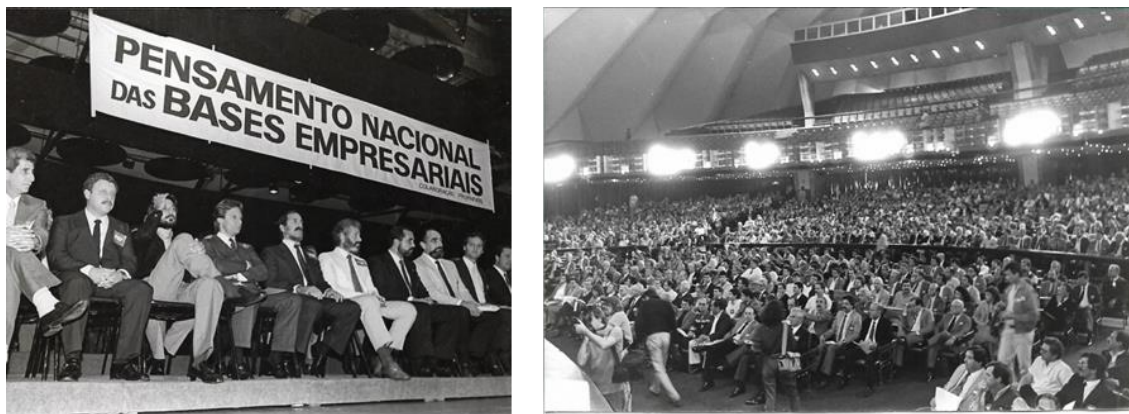
Segundo seu estatuto, estavam aptas a ingressar na instituição "As entidades que juridicamente constituídas sob a forma de fundação ou associação, todas sem fins lucrativos, notadamente autônomas e pluralistas, tenham compromisso com a construção de uma sociedade democrática, participativa e com o fortalecimento dos movimentos sociais de caráter democrático, condições estas atestadas pelas suas trajetórias institucionais e pelos termos dos seus estatutos" (Nogueira, 2014, p. 176).

⁴⁸ Fora do Brasil, a captação de recursos é conhecida como *fundraising*.

⁴⁹ Apesar de não ter sido constituída na década de 1990, considereei pertinente incluir a Rede de Filantropia para a Justiça Social em razão de seu papel estruturante entre os fundos de defesa de direitos.

jurídica de Associação civil voluntária, sem fins lucrativos, em 28 de junho de 1990, com sede em São Paulo (Merege; Alves, 1996; Sartore, 2012).

Figura 4 – Lançamento do PNBE em 09 de junho de 1987



Fonte: <https://www.pnbe.org.br/origem>.

Ainda atuando informalmente, em junho de 1987, o PNBE reuniu 1.500 empresários de pequeno e médio porte no Palácio de Convenções do Anhembi, na cidade de São Paulo, para protestar contra a intervenção do Estado na economia e a favor de um maior envolvimento do setor privado no desenvolvimento social, econômico e político brasileiro. Então, em 1987, um grupo de empresários convidou outros para uma reunião com o Ministério da Fazenda do Brasil, da qual a FIESP, embora convidada a participar e organizar o evento, se opôs às ações desse grupo, que levou à criação do PNBE em 1990 e à fragmentação da representação empresarial em São Paulo e no Brasil (Ometto, 2014). Em 1992, foi instituído o Prêmio PNBE de Cidadania como forma de homenagear e apoiar iniciativas que se destacassem nessa seara (que em 2011 passou a se chamar: Prêmio Brasileiros de Valor PNBE – Por um Brasil Ético e Eficiente).

O pesquisador brasileiro Alvaro Bianchi (2001) considera que o PNBE surgiu a partir da crise da representação empresarial na década de 1980 e apresentava uma nova alternativa de caráter hegemônico como saída para a crise. Contudo, segundo o autor, o movimento nunca assumiu contornos muito definidos, tendo sido “mais uma profissão de fé do que um programa”. Apesar das críticas, é fato que os valores colocados em prática com a criação do PNBE frutificaram e fizeram surgir organizações que hoje são reconhecidamente atuantes e legítimas na regulação das

iniciativas de fortalecimento da Responsabilidade Social (Dornelas, 2005; Fedato, 2005).

Os integrantes do grupo [PNBE] se apresentavam como empreendedores com uma nova mentalidade em busca de um Estado mais alinhado com a social-democracia, partindo do pressuposto de que a responsabilidade social também deve ser compartilhada pela classe empresarial. O grupo formou uma plataforma da qual emergiriam o Instituto Ethos de Responsabilidade Social Empresarial o Fórum Social Mundial e a Rede Nossa São Paulo nas próximas duas décadas (Alves, 2014, p. 25, tradução nossa).

No final da década de 1990, o Instituto Ethos – cuja missão é “mobilizar, sensibilizar e ajudar as empresas a gerir seus negócios de forma socialmente responsável, tornando-as parceiras na construção de uma sociedade sustentável e justa” (Instituto Ethos, [2023]) – desempenhou papel fundamental, tanto no Brasil como no mundo, na promoção da Responsabilidade Social Empresarial (RSE), destacando a necessidade de traduzir princípios éticos em indicadores e ferramentas de gestão aplicáveis no cotidiano das práticas das empresas, e a necessidade de sua adesão ao ideal do desenvolvimento sustentável (Armani, 2013; Schommer; Rocha, 2007). Criados em 2000, os Indicadores Ethos para Negócios Sustentáveis e Responsáveis ainda hoje são um parâmetro de referência para as empresas e fundações brasileiras: 27% dos respondentes à pesquisa BISC 2019 dizem utilizar os indicadores para a gestão da agenda de sustentabilidade e de defesa dos Direitos Humanos (Comunitas, 2020). O Instituto Ethos também teve um papel indutor de pautas de equidade e diversidade no mundo corporativo brasileiro com a criação dos Indicadores Ethos-Ceert para Promoção da Equidade Racial, pioneiros em provocar a discussão racial nas corporações brasileiras (Instituto Ethos; Centro de Estudos das Relações de Trabalho e Desigualdades – Ceert, 2016).⁵⁰

O contexto político brasileiro no final dos anos noventa e início do novo século era muito favorável à aproximação entre Sociedade Civil e governo, especialmente nas gestões de Fernando Henrique Cardoso (1995 à 2003) e Lula da Silva (2003 à 2011). No âmbito individual, destaca-se a mobilização em 2001 em torno do “Ano Internacional do Voluntário”, em que o Brasil recebeu destaque na ONU por sua atuação e engajamento (Pineda, 2022). No ambiente corporativo, a partir da segunda metade dos anos 1990, o investimento empresarial entra em cena de maneira

⁵⁰ Mais informações em: <https://www.ethos.org.br/conteudo/20anos/>. Acesso em: 4 abr. 2020.

organizada em programas e projetos sociais, sobretudo por meio de seus institutos e fundações, que passaram a crescer e fortalecer (Alves, 2003). Desde 1995, ano de constituição do GIFE em observa-se um crescimento constante na criação de institutos e fundações empresariais/familiares/independentes, com destaque para a primeira década dos anos 2000: 62% das instituições associadas foram criadas desde então (Gife, 2020a, p. 9).

Quadro 7 – Organizações associadas Gife por ano de constituição

	Total	Empresa	Inst./Fund./ Fundo Filantrópico Empresarial	Inst./Fund./ Fundo Filantrópico Familiar	Inst./Fund./ Fundo Filantrópico Independente
Após 2010	23%	20%	17%	46%	16%
2001 – 2010	39%	27%	42%	38%	37%
1988 – 2000	21%	33%	24%	8%	16%
1960 – 1987	15%	20%	15%	8%	21%
Antes 1960	2%	0%	1%	0%	11%

Fonte: Gife (2020a, p. 13).

A partir dos anos 2000 há uma multiplicação de fundações privadas, associações e organizações da sociedade civil pelo país: pouco mais de 50% das OSCs ativas em 2016 foram criadas a partir de 2001 (Ipea, 2018, p. 140). É desta época a primeira edição da ‘Pesquisa Ação Social das Empresas’, realizada pelo Ipea com 47 empresas, que na publicação dos resultados – referentes ao ano 2000 – indicou

[...] a área de educação absorve o maior volume de recursos. As empresas que mais investem na área social investem proporcionalmente mais em educação – de 60% a 90% entre as que aplicaram mais de R\$ 5 milhões/ano; social (Peliano, 2001, p. 72)

A análise das atividades sociais realizadas pelas empresas à época demonstrava “a preocupação em afastar-se das ações emergenciais e compensatórias e caminhar na direção de propostas ditas “transformadoras”, como se umas e outras fossem excludentes” (Peliano, 2001, p. 72). Não se mencionava, porém, nenhuma atenção à incidência política destes atores, foco deste estudo.

1.4.1 Um novo ator na educação

O envolvimento social do empresariado brasileiro com o campo da educação pública pode ser observado desde as primeiras atuações do PNBE no setor:

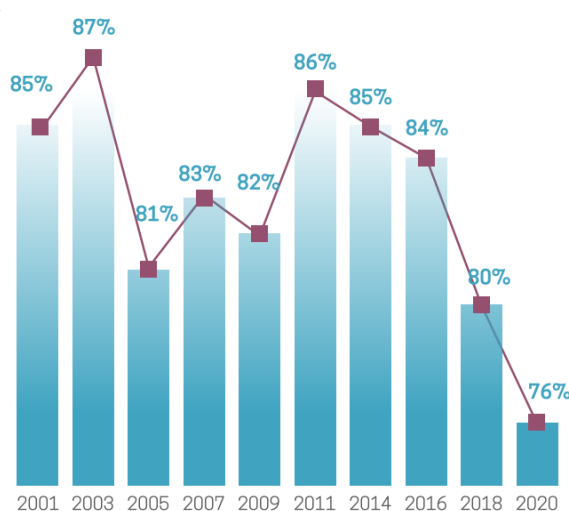
Em 1993, a Sindicato dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo (Apeoesp), lança a Campanha Educação no Centro das Atenções, com o apoio de 14 entidades da sociedade civil, com perfis bastante diferentes, como a CUT – Central Única dos Trabalhadores, a Arquidiocese de São Paulo e o PNBE – Pensamento Nacional de Bases Empresariais (Simielli, 2008, p. 92).

Em meados da década de 1990 teve início o projeto Cooperação Empresa/Escola, que visava à adoção de escolas públicas, promovendo, por exemplo, recuperação física dos edifícios, investimento em material, assinaturas de jornais, entre outros, além da participação na Campanha Nacional da Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida, juntamente com o IBASE, e considerado um marco da aproximação dos empresários com as ações sociais.

A Campanha teve como condição de existência a valorização não do conflito, mas da positividade de interações. Como dizia Betinho, “nesse momento, falo com Deus e com o diabo” (Landim, 1999, p. 64).

Desde a criação do GIFE, educação é a área que concentra mais organizações com algum tipo de atuação, mesmo com menor participação na série histórica em 2020, com 76% dos associados. O mesmo vale para a Rede BISC, cujas ações na área de educação haviam reduzido pontualmente em 2020 e foi plenamente retomada em 2021, totalizando 90% das empresas (Comunitas, 2022, p. 47).

Figura 5 – Associados Gife que atuam na área de educação



Fonte: Gife (2022, p. 2).

Entre os associados GIFE, metade (45%) das estratégias utilizadas nas iniciativas de educação são voltadas ao ensino e capacitação de crianças, jovens e membros da comunidade (Gife, 2020b). Esse trabalho se dá por meio de redes próprias de ensino, criadas e mantidas pelos associados, e/ou pelo trabalho junto da rede pública existente.

O desafiador cenário da educação brasileira e a aposta dos investidores sociais nas oportunidades geradas pela educação para o desenvolvimento individual e social, bem como sua potencial contribuição para a redução das desigualdades, estão entre os principais fatores mobilizadores da decisão das [...] organizações que declararam atuar nesse campo (Lima, 2015).

Chama atenção que o tema da educação é mais presente nas empresas (87%) e nos institutos e fundações empresariais (82%), o que justifica as críticas e resistências ao campo (Gife, 2020a, p. 88).

Apesar da alta prioridade dada pelos investidores sociais privados à educação, sua legitimidade como ator relevante neste cenário ainda não é unanimemente reconhecida. As iniciativas promovidas por fundações, institutos e empresas, em especial quando vinculadas à educação pública, não raramente enfrentam resistências que limitam seu potencial contribuição. Muitas vezes esta resistência tem suas origens em falsos estereótipos sobre as concepções e motivações que levariam o investidor social privado – ainda mais recorrentemente quando vinculado a grupos empresariais – a destinar recursos financeiros e humanos à educação dos “menos favorecidos”. Por outro lado, a visão do mundo privado por vezes desconhece e subestima a complexidade das questões da esfera pública e tende a propor caminhos pouco aderentes à realidade, que não respeitam a cultura, as práticas e a trajetória de quem atua cotidianamente no enfrentamento dos grandes desafios presentes na educação brasileira (Lima, 2015).

O setor público, por sua vez, tem se mostrado receptivo à essas parcerias. Entretanto, gestores públicos apontam como dificuldades na relação: o imediatismo do setor privado e a necessidade de uma maior escuta, capaz de captar as reais necessidades da comunidade (Santos; Mendonça, 2019) Outra crítica é o que chamam de projetos/soluções de prateleira, que são disponibilizados pelo ISP para os gestores públicos como propostas prontas, sem preocupação com o contexto e necessidades locais.

Tanto o setor público como o ISP consideram que a parceria é relevante para alcançar o público-alvo, como também para o acompanhamento e monitoramento das políticas públicas, contribuindo para a capilaridade dos

projetos e políticas públicas. Entretanto, como dificuldade, os gestores públicos destacaram o imediatismo do setor privado, algo que deve ser levado em conta pelo ISP, buscando não só se adequar, mas também identificar como contribuir para que o processo temporal ocorra bem, sem que precisem pressionar o setor público (Santos; Mendonça, 2019, p. 22).

Nesse sentido que a atuação entre pares é potencializada, uma vez que o mundo fundacional e o setor público operam em lógicas institucionais e em tempos distintos, o que tende a gerar ruídos e reduzir o impacto das iniciativas.

Historicamente, o GIFE teve um papel importante produzindo materiais de apoio (Gife, 2006, 2019a, 2019b, 2020b; Lima, 2015) sobre educação pública e filantropia e, principalmente, reunindo seus associados que atuam com educação em Grupos de Trabalho (GT) sobre Educação, que pode ser considerado um embrião para o que viria ser a meta-organização (Berkowitz *et al.*, 2022; Malets, 2010) ‘Todos Pela Educação’, criada em 2006 (Simielli, 2008). Desde então, é possível observar que o GIFE tem diminuído seu papel de articulador entre as instituições que atuam com educação, em consequência justamente da criação destes outros fóruns e de novas dinâmicas de mobilização em rede, que agrupam as instituições por agendas em comum (Pagotto, 2019).

Estes movimentos/instituições têm em seu DNA a premissa de fazer *advocacy* por agendas comuns, a partir de um conjunto de estratégias, como o fomento à produção de dados e pesquisas sobre o tema, articulação com a imprensa (Avelar, 2018), eventos e seminários “para promover encontros propositais com e entre atores relevantes da política educacional do governo e da nova filantropia” (Avelar; Ball, 2019) e, assim, incidir na formulação da agenda.

1.4.2 Um ator politicamente relevante

Uma pesquisa com organizações de infraestrutura filantrópica (análogas ao Gife no Brasil) em diferentes países identificou que o *advocacy* é a quinta atividade mais comum entre as organizações de infraestrutura e a sexta maior prioridade (Knight; Ribeiro, 2017). Originário dos movimentos pelos direitos civis das décadas de 1960 e 1970 nos Estados Unidos, *advocacy* é um conceito amplo, que pode ser interpretado de diversas formas (Brelaz; Alves, 2011). No Brasil, apesar de ter avançado nas últimas décadas, o *advocacy* realizado por organizações da sociedade

civil ainda é um tema pouco debatido e há poucos estudos sobre esse tipo de atuação (Brelaz, 2007; Gozetto, 2012; Mancuso; Gozetto, 2013).

O Estado brasileiro não é fechado e tampouco toma decisões por ele próprio: ao contrário, é poroso à atuação de diferentes atores, entre eles os investidores sociais – que concentram poder econômico e político privilegiado em relação às demais organizações da sociedade civil brasileira. No campo fundacional, o *advocacy* é uma das formas utilizadas na interação com o poder público, ao lado de iniciativas de alinhamento do investimento às políticas públicas, de avaliação de políticas públicas e de controle social, por exemplo. Tímidas até a metade da década passada, as práticas de *advocacy* passaram a ser mais recorrentes entre os respondentes ao Censo Gife a partir de 2016.

Nota-se que, nas três primeiras edições do Censo GIFE, referentes a 2001-2002, 2003-2004 e 2005-2006, não houve nenhuma ocorrência do termo *advocacy*. A sua menção inaugural ocorreu na edição 2007-2008, em uma pergunta sobre como as escolhas dos projetos e programas relacionados a jovens era feita pelas organizações, sendo uma das alternativas a atuação em prol de políticas públicas (*advocacy*). A partir daí, é possível observar a crescente ocorrência de *advocacy* nas edições do Censo, culminando em 29 delas em 2016, considerando a atuação dos investidores sociais (Pagotto, 2019, p. 5).

No Censo Gife 2016, 23% dos respondentes ao afirmavam realizar diretamente ações de *advocacy* para influenciar políticas públicas, sendo 45% deles organizações familiares. Entre os projetos e programas na área da educação, ¼ deles (26%) procurava apoiar o desenvolvimento de políticas públicas, sendo que apenas 15% tinha incidência de estratégias de *advocacy* e 11% atuavam com assessoria técnica ou de gestão para órgãos públicos (Gife, 2017, p. 67). Metade dos respondentes consideravam que atuar em parceria com o poder público era necessário, senão essencial (54%), como forma de ampliar as chances de sucesso, a escala e o impacto de seus projetos (77%), aumentar suas possibilidades de continuidade (73%) ou conferir maior legitimidade às iniciativas (64%) (Gife, 2017, p. 50).

Os dados do Censo GIFE mais recente são menos precisos: 39% das estratégias são ações de mobilização, conscientização e articulação e 31% de articulação e fortalecimento de redes (2020a, p. 78). Além disso, 25% de todas as

iniciativas de educação desenvolvidas no ano de 2020 não possuem localização geográfica definida, o que pode abranger as iniciativas de *advocacy* (2023).

43% dos respondentes “desenvolvem métodos/tecnologias sociais para serem incorporados às políticas públicas ou apoia terceiros que o façam” e 42% “contribui com a produção de conhecimento para auxiliar a elaboração de políticas ou a gestão pública ou apoia terceiros que o faça (Gife, 2020a, p. 122).

Em relação à incidência sobre a criação, a manutenção e a consolidação de políticas públicas, práticas e processos para a promoção e garantia de direitos (*advocacy*), cerca de um terço das organizações buscou atuar direta ou indiretamente no tema – isso é, via iniciativas próprias ou por meio de apoio a terceiros (27% e 31%, respectivamente). [...] Especificamente no caso de Institutos, Fundações e Fundos Filantrópicos Familiares e Independentes, parcelas mais elevadas de organizações realizaram ações de *advocacy*, tanto com iniciativas próprias (46% e 53%, respectivamente) quanto por meio de apoio a terceiros (50% e 58%, também respectivamente) (Gife, 2020a, p. 126).

Apesar da crescente atuação com incidência política, apenas um pequeno grupo de instituições (33%) estabeleceu representatividade formal em instâncias participativas de gestão, monitoramento e implementação de políticas públicas, com destaque apenas para a participação formal dos respondentes nas instâncias participativas municipais de políticas públicas nos temas: criança e adolescente (10%), educação (8%) e juventude (7%) (Gife, 2020a, p. 125).

O Censo GIFE 2020 quis saber se as organizações tinham representatividade formal em instâncias participativas de políticas públicas na área de educação e apenas 13 investidores sociais privados disseram que sim; 10 com representatividade municipal, três estadual e nenhum federal (Gife, 2023).

Além das iniciativas de *advocacy*, a filantropia empresarial/familiar/independente também realiza o alinhamento com políticas públicas pelo desenvolvimento de métodos ou tecnologias sociais a serem incorporados às políticas públicas (43%); contribuindo com a produção de conhecimento para auxiliar a elaboração de políticas ou com a gestão pública (42%), ou em ações de formação de gestores/as ou servidores/as públicos/as (incluindo participação em eventos formativos e formação técnica ou preparação emocional), apoiadas por 42% dos respondentes ao último Censo Gife (2022, p. 122). Em 2020, 42% dos associados GIFE tinham o “fortalecimento da gestão” como agenda temática

(2022, p. 4) e apenas ¼ declararam não ter nenhuma estratégia de aproximação ou alinhamento com políticas públicas (2020a, p. 122).

Um bom exemplo empírico recente foi a presença expressiva de gestores e ex-gestores do mundo fundacional no grupo técnico que compôs o gabinete de transição na agenda de educação para o terceiro governo Lula, no final de 2022.⁵¹ Isso demonstra que ao longo das últimas duas décadas os investidores sociais brasileiros têm se tornado atores cada vez mais influentes em todo o ciclo de políticas públicas: fazendo *advocacy* na definição de agendas, no processo de formulação, participando da implementação em parceria com governos ou financiando avaliações. Mas, paradoxalmente, ainda é um ator pouco estudado pelo campo de públicas.

Isto posto, este estudo focaliza na incidência política destas organizações, especialmente para formulação de políticas educacionais mais equânimes. Desta forma, o debate central desta tese é problematizar por que, apesar de educação concentrar 76% das iniciativas destes atores, e todos os indicadores educacionais demonstrarem quais são os grupos vulneráveis/defasados (Brasil, 2023), apenas 38% dos investidores sociais fazem *advocacy* por políticas públicas setoriais ou dirigidas a segmentos populacionais específicos (Gife, 2020a, p. 121)?

Das 1.015 iniciativas levantadas, a maior parte não tem relação, direta ou transversal, com os temas de diversidade e equidade mapeados no Censo GIFE (entre 55% e 65%): racial, mulheres, LGBTQIA+ e pessoas com deficiência. Dependendo do tema, entre 31% e 40% têm relação apenas transversal, sendo a pauta racial o maior destaque. Para iniciativas com relação direta com essas temáticas – ou seja, as que têm como objetivo específico a diversidade e a equidade –, os percentuais são ainda menores, sendo o mais significativo na agenda de mulheres (9%) (Gife, 2020a, p. 98).

Neste primeiro capítulo foi apresentado o contexto do investimento social privado brasileiro (ISP) - em contraponto com outros países latino americanos -, seus principais dados e as correntes teóricas utilizadas neste estudo (Political CRS e Atividade Política Corporativa), somada à construção discursiva em torno do conceito do ISP, como fator relevante para a sua atuação politicamente relevante nas políticas públicas brasileiras.

⁵¹ Relações completas de todos(as) os(as) participantes dos grupos técnicos temáticos disponíveis podem ser consultadas em: <https://gabinetedatransicao.com.br/>. Acesso em: 10 out. 2023.

CAPÍTULO 2 – DISCUSSÃO TEÓRICA DE EQUIDADE

Após a apresentação do objeto desta pesquisa– o discurso do investimento social privado no Brasil – no primeiro capítulo, este segundo capítulo localiza esse estudo teoricamente entre os campos do conhecimento das políticas públicas [2.1], em diálogo com as teorias de justiça social [2.2]. O capítulo encerra [2.3] com o debate teórico em torno do conceito de equidade educacional.

A primeira parte deste capítulo perpassa por algumas teorias do campo de públicas para abordar a polarização universalismo x focalização e então aprofundar o debate sobre políticas redistributivas. Dentro do vasto campo das políticas públicas, este estudo se debruçou sobre as políticas educacionais, e estabeleceu como recorte a formulação de políticas que priorizem a equidade. Para tal, o recorte teórico escolhido foi a tipologia de políticas públicas proposta por Theodore Lowi (Lowi, 1964, 1966, 1972), por considerar central à problematização de equidade que este estudo se enquadra, e por demonstrar que “há diferentes níveis de relacionamento entre a sociedade e o governo” (Santos, 2013, p. 19).

Inicialmente, é importante frisar que não existe uma única/melhor definição sobre o que seja política pública (Souza, 2006). A revisão da literatura identifica que:

Meda (1995) a define como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas. Lynn (1980) a define como um conjunto específico de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Peters (1986) segue o mesmo veio: política pública é a soma das atividades dos governos, agindo diretamente ou através de delegação, que influenciam a vida dos cidadãos. Dye (1984, p. 13) sintetiza a definição de política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”. Outras definições focalizam nas características específicas da política pública. Lowi e Ginsburg (1996), por exemplo, definem política pública como uma expressão intencional condicionada por uma sanção, que pode ser uma recompensa ou uma punição. A política pública é, para eles, um curso de ação (ou inação) que pode tomar a forma de lei, regra, decreto, estatuto ou regulação (Souza, 2018, p. 13-14).

Desta forma, a contribuição da pesquisa acadêmica em Administração Pública visa estudar aqueles problemas que são de interesse público: uma situação pública insatisfatória que afeta a percepção de muitos atores relevantes (Koga *et al.*, 2022; Macedo *et al.*, 2016; Nigrini; Llanos, 2009; Souza, 2006). Nigrini e Llanos (2009) destacam ainda que valores e ideologias desempenham um papel importante na determinação de quais problemas merecem atenção e nas preferências que são

mantidas sobre os resultados produzidos por diferentes alternativas: justamente por isso este estudo adota a perspectiva discursiva, uma vez que a Análise do Discurso parte do princípio de que todos os objetos serão atravessados por ideologias e posições, e se dedica a analisar como [as ideologias e posições] estão ancoradas em diferentes fenômenos sociais.. Silva e Bassi (2012) corroboram que a escolha do governo é impelida por ideologias, interesses e necessidades de vários atores, sejam eles formais ou informais, governamentais ou não governamentais

Se refiere a un estado de cosas en la vida social que es considerado indeseable por un grupo de ciudadanos, por la “opinión pública” o por la autoridad, con base en una argumentación centrada en el interés público (Nigrini; Llanos, 2009, p. 177, tradução nossa).

Um problema público pode estar presente por muito tempo, mas não receber suficiente atenção porque a coletividade aprendeu a conviver com ele, assim como pode aparecer subitamente ou ir conquistando importância aos poucos, uma vez que é subjetivo, temporário⁵² e pode ser relativo: nem sempre é reflexo da deterioração de uma situação de determinado contexto público, mas sim se comparado à melhora da situação de outro contexto (Secchi, 2012, p. 34). A falta de equidade na educação não é um problema novo, tampouco solucionado no contexto brasileiro. Ao contrário: é um bom exemplo de problema público que está presente na oferta da educação pública no Brasil desde sua constituição, e não recebeu a devida atenção da coletividade, mas tem entrado na pauta nacional de forma mais incisiva nos últimos anos (Alves; Soares, 2013; Saragoça, 2018).

O fato da equidade educacional estar na pauta nacional (pode ser interpretado como) resulta da construção da consciência coletiva sobre o problema público, que impulsiona governos definem suas agendas⁵³ (Souza, 2006). A definição da agenda,

⁵² Gunnar Sjöblom (1984) argumenta que um problema público não existe senão na cabeça das pessoas. Um problema público, portanto, é um conceito subjetivo, ou, melhor ainda, intersubjetivo, e que qualquer definição oficial do problema é temporária, uma vez que eles são redefinidos e adaptados por políticos, burocratas e pelos próprios destinatários da política pública nas sucessivas de formulação das alternativas e implementação da política (SJÖBLOM, G. Problemi e soluzioni in politica. *Rivista Italiana di, Scienza Política*, v. 14, n. 1, p. 41-85, 1984).

⁵³ A pesquisadora brasileira Celina Souza (2006) indica que três enquadramentos são possíveis para responder como os governos definem suas agendas: Foco nos problemas: problemas entram na agenda quando assumimos que devemos fazer algo sobre eles; Foco na política propriamente dita: construção da consciência coletiva sobre a necessidade de se enfrentar um dado problema via processo eleitoral, via mudanças nos partidos que governam ou via mudanças nas ideologias (ou na forma de ver o mundo), aliados à força ou à fraqueza dos grupos de interesse; Foco nos participantes: que são classificados como visíveis (políticos, mídia, partidos, grupos de pressão etc.)

por sua vez, é um dos estágios da tipologia que vê a política pública como um ciclo deliberativo – denominado ciclo de políticas públicas [*policy cycle*] – formado pela: definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação e avaliação (Secchi, 2012). Essa abordagem é pertinente neste estudo pois:

[...] enfatiza sobretudo a definição de agenda (*agenda setting*) e pergunta por que algumas questões entram na agenda política, enquanto outras são ignoradas? Algumas vertentes do ciclo da política pública focalizam mais os participantes do processo decisório, e outras, o processo de formulação da política pública. Cada participante e cada processo podem atuar como um incentivo ou como um ponto de veto (Souza, 2006, p. 30).

Necessariamente, acabamos entrando na discussão de criação da agenda pública. Essa agenda pública pode ser impulsionada pela necessidade de políticas de equidade, especialmente para situações e/ou grupos sociais considerados “vulneráveis” ou ainda por pressões de grupos organizados em torno do reconhecimento (Taylor), de respostas à alta visibilidade midiática de um determinado tema, ou ainda de pressões externas aos governos nacionais, geralmente de organismos internacionais que, em certa medida, contribuem para a demarcação das prioridades dos Estados no que se refere às suas políticas públicas (Soares, 2013, p. 40).

A promoção da equidade educacional pode ser considerado um problema complexo [*wicked problems*] (Rittel; Webber, 1973), dado que o problema é conhecido, mas a falta de consenso sobre a sua solução - um princípio - gera conflitos entre as partes interessadas (Roberts, 2000). Estratégias colaborativas – que partem do princípio de unir forças – podem ser adotadas para resolvê-los, mas, o diálogo também se pode transformar em debate e o debate em conflito prolongado, tornando o acordo ainda mais difícil de alcançar.⁵⁴

Com a elaboração da Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988), o Estado brasileiro abriu espaço para a atuação de diversos atores da sociedade civil em um perspectiva de institucionalização da ação coletiva, em que a ação pública não é

e invisíveis (como acadêmicos e burocracia). Segundo essa perspectiva, os participantes visíveis definem a agenda e os invisíveis, as alternativas (Souza, 2006, p. 30).

⁵⁴ Ao estudar “uma classe de problemas que desafiam a solução”, a autora Nancy Roberts (2000) os classifica em três tipos: (1) “problemas simples”, quando desfrutam de um consenso sobre a definição e solução do problema, e geram pouco ou nenhum conflito entre os envolvidos; (2) “problemas complexos”, quando há acordo sobre a definição do problema, mas existem questões não resolvidas relativas à sua solução, gerando conflitos entre as partes interessadas; e (3) os problemas que geram um alto nível de conflito entre as partes interessadas, pois não há acordo sobre o problema ou sua solução. A autora propõe três estratégias para lidar com eles – autoritária, competitiva ou colaborativa – e defende que a melhor estratégia depende da distribuição de poder entre os diversos atores envolvidos (Santos, 2013, p. 53).

sinônimo de ação estatal: é representada pela construção coletiva de bens, serviços e políticas públicas (Andion *et al.*, 2010; Mancuso, 2003). A sociedade civil brasileira assume a partir de então também o papel de formulador de políticas. Com isso, o Brasil tornou-se referência no debate internacional sobre experiências participativas no desenho de políticas públicas, como o orçamento participativo e as comissões participativas de legislação (Avritzer, 2012; Carlos, 2015; Lavallo *et al.*, 2018).

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 expressa esta demanda cidadã, tendo inaugurado uma nova institucionalidade democrática, contemplada nas inúmeras instâncias colegiadas, nas quais sociedade e estado responsabilizam-se pela formação, formulação, execução e controle das políticas públicas (Fleury, 2006, p. 11).

Embora a Constituição incentive a “participação social” nas políticas públicas – inclusive como forma de garantir a democracia – no Brasil não há uma legislação específica sobre incidência política na formulação de políticas públicas, apesar das discussões sobre a “Lei do *Lobby*”⁵⁵ para regulamentar a atuação de grupos de pressão de o setor público (Almeida; Abdalla; Ferreira, 2022; Mancuso; Gozetto, 2013). A literatura toma como referência as experiências da Inglaterra, França, México e notadamente nos Estados Unidos, que demonstram a importância do aumento do lobby como essência da democracia, uma vez que permite, com transparência, que grupos de pressão e interesses atuem de forma organizada (Silva, 2019).

Lei Federal de Regulamentação de Lobby que vigora nos Estados Unidos, desde 1946, e segundo a qual lobistas devem se registrar no Senado e criar documentos públicos, por meio de relatórios trimestrais que discriminem suas ações (PIGOTT; WILLIAMSON, 1979). Entretanto, diferentemente do que se observa na realidade estadunidense, no Brasil, o lobby direcionado ao poder legislativo não está restrito à atuação do setor privado; há o lobby exercido por atores do setor público com alvo no próprio setor público⁵⁶ (Almeida; Abdalla; Ferreira, 2022, p. 264).

[...] só no Congresso dos Estados Unidos, mais de 3,7 mil entidades registradas atuam regularmente no lobby, cadastrando previamente seus

⁵⁵ O registro da primeira proposta de regulamentação acerca da atividade de *lobby* no Brasil é de 1984, por meio do Projeto de Lei n. 25, do Senador Marco Maciel (PDS). Em 2022, o único projeto de lei tratando especificamente da regulamentação da atividade de *lobby* em tramitação no Congresso Nacional é o PL n. 1.202 (2007), assinado pelo deputado Carlos Zarattini (PT-SP), junto de seu apenso, o PL n. 1.961 (2015) e substitutivo, de autoria do deputado Rogério Rosso, ainda que essas não sejam as proposições mais recentes (Almeida; Abdalla; Ferreira, 2022, p. 264).

⁵⁶ RODRIGUES, R. A regulamentação do *lobby* no Brasil: leitura crítica de um projeto de lei. *Revista de Administração Pública*, São Paulo, v. 30, n. 1, p. 55-63, 1996; SANTOS, M. L.; MANCUSO, W. P.; BAIRD, M. F.; RESENDE, C. A. S. *Lobbying no Brasil: profissionalização, estratégias e influência*. Brasília, DF; Rio de Janeiro: Ipea, 2017.

representantes e prestando contas semestralmente de suas atividades, dos recursos que recebem e para quais finalidades os destinam (Silva, 2019, p. 38).

Alinhado aos propósitos desta pesquisa, observou-se quais mecanismos instituições do mundo fundacional mobilizam para fazer *advocacy* por políticas públicas de educação mais equânimes. Assumo, porém, que equidade é um conceito complexo e polifônico, no sentido que carrega múltiplas e conflitantes vozes (Bakhtin, 1981), que precisam ser identificadas, para melhor compreensão dos discursos presentes no campo da educação – e na incidência política destes atores.

2.1 EQUIDADE EM POLÍTICAS PÚBLICAS

A perspectiva das distribuições justas do direito à educação aplicada ao campo da Administração Pública tem como pano de fundo o conceito de equidade, que abordo neste capítulo. Porém, abordá-la não é uma tarefa fácil, uma vez que pode ser conceituada de múltiplas formas, evoca interpretações conflitantes e diferentes visões de mundo.

Sendo um dos critérios que sustentam as decisões e a efetivação de políticas públicas, a noção de equidade está no centro dos conflitos de interesses da sociedade (Ribeiro; Bonamino; Carvalho, 2019) e pode “assumir múltiplos significados, compondo tanto o discurso de progressistas quanto de neoliberais, podendo gerar, se aplicados, resultados opostos” (Lima; Rodríguez, 2008, p. 53). Estes fatores fazem com que a discussão sobre o conceito de equidade não/nunca seja puramente acadêmica e neutra (Mingat; Duru-Bellat, 2011).

Para a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura – Unesco (2019, p. 13), “equidade é garantir que existe uma preocupação com justiça/processos justos, de modo que a educação de todos os estudantes seja considerada como de igual importância”. Já segundo a Organização Mundial de Saúde – OMS (1998, p. 17), “equidad significa imparcialidad. La equidad en salud significa que las necesidades de las personas guían la distribución de las oportunidades para el bienestar”.

Desta forma, coerente com a lente metodológica adotada, nesta pesquisa assumo equidade como um conceito complexo e polifônico, no sentido que carrega múltiplas e conflitantes vozes (Bakhtin, 1981), que precisam ser identificadas para a

compreensão dos discursos presentes no campo da educação pública brasileira. Somado a isso, muitos textos e pesquisas adotavam o termo equidade a partir do discurso importado por organismos multilaterais, sem discutir seu significado no tipo brasileiro de sociedade (Azevedo, 2013; Ribeiro, 2012) e com forte realismo de mercado.

Desde os anos 1970, organismos multilaterais passaram a influir sobre os governos dos países em desenvolvimento, oferecendo recursos financeiros para investimento em políticas educacionais e assessoria para formulação destas políticas, visando, segundo seus próprios documentos, contribuir para a redução dos níveis de pobreza no mundo [...]. Desta maneira, sem deixar de perceber a complexidade existente nos conflitos de interesse, podemos supor que, talvez, no mínimo, para evitar qualquer interpretação inadequada dos objetivos propostos pelos organismos multilaterais atuantes na América Latina, em especial a partir da década de 1990, estes passaram a substituir o conceito de igualdade por equidade na formulação das políticas educacionais (Lima; Rodríguez, 2008, p. 53).

O debate acadêmico sobre equidade na formulação de políticas no Brasil mais avançou no campo da saúde, dada a universalização do atendimento e à premissa da equidade na formulação do Sistema Único de Saúde (SUS). Apesar de recentemente (última década) as discussões sobre equidade estarem sendo incorporadas ao campo de estudos de Administração Pública, ainda permanece uma lacuna por debates mais contextualizadas à realidade educacional latino-americana, que ainda enfrenta desafios que já foram superados no norte global. Com a formulação do novo Fundeb (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação) em 2020, estima-se que o novo modelo de Complementação da União ao Fundo resultará em maior equidade do financiamento da educação básica e, conseqüentemente, orientará a produção acadêmica nos próximos anos nesse sentido.

Quanto à equidade educacional, a Constituição de 1988 é o principal marco de referência, pois prevê em seu artigo 205:

A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (Brasil, 1988).

Apesar de um direito assegurado na carta magna brasileira, a garantia do acesso à escola, à permanência e à aprendizagem ainda não está plenamente

assegurada a todos(as) estudantes brasileiros(as). Encobertos no discurso da igualdade para todos, o direito de cada um(a) não é contemplado. Diferenças de raça, gênero, posição social, localidade, opção sexual e tantas outras são utilizadas como barreiras para a garantia do direito à educação de qualidade, e não respeitadas como individualidades a serem reconhecidas e valorizadas por políticas públicas voltadas à equidade.

O direito à educação escolar tem sido uma herança de classe. No entanto, conforme determina o artigo 205 da Constituição Federal de 1988, deve se tornar um direito de todos. Este, certamente, é o maior desafio do país. Os indicadores educacionais de acesso, permanência, aprendizagem e progressão têm avançado desde que a Constituição e a legislação decorrente ampliaram direitos e criaram mecanismos de financiamento necessários à sua realização. Contudo, os avanços não são distribuídos com equidade de modo a reduzir desigualdades. As cicatrizes da transição entre privilégio e direito ainda estão bem visíveis (Lázaro, 2021, p. 37).

Nas democracias contemporâneas, a equidade em matéria de educação tornou-se um dos requisitos fundamentais levando, inclusive, a uma passagem consensual da forma como alcançá-la: do direito à educação para o dever da educação, como indica o conceito de escolaridade obrigatória no caso brasileiro, por exemplo.

No Brasil, desde o Império, com o Ato Adicional de 1824, a educação foi-se deslocando do status de dever do cidadão para a condição de meta governamental civilizatória apontada pelos políticos liberais e, posteriormente, passou a ser vista como direito universal. A Constituição da República de 1988 reafirmou o direito universal à educação e estabeleceu mais detalhadamente as formas em que o dever do Estado com a educação será cumprido, a exemplo do regime de colaboração entre unidades federadas (Ghanem, 2010, p. 193).

Em muitos outros países, a discussão sobre as formas justas e equânimes de distribuir educação entre todos(as) começa com a massificação do acesso à escola, na década de 1960. Antes disso, o interesse pela relação entre justiça e escola encontrava-se no vínculo, considerado intrinsecamente positivo, entre educação escolar e distribuição das posições sociais.⁵⁷

2.1.1 Mais crianças na escola, novos desafios

⁵⁷ MEURET, D. *La justice du système éducatif*. Paris: De Boeck & Larcier, 1999.

O questionamento se/como a justiça deveria exigir uma distribuição de recursos que satisfizesse as necessidades de todos não está posto desde sempre, tampouco a ideia de que a estrutura básica da distribuição de recursos em suas sociedades é uma questão de justiça (Ribeiro, 2012). Inclusive porque durante muito tempo não se considerou que as necessidades básicas de todas as pessoas deveriam ser satisfeitas. Essas são construções de pensamento mais recentes, a partir de pouco mais de três séculos, com o surgimento das sociedades liberais capitalistas, que demandam por competitividade.

Durante muito tempo imperou a visão de que “certos tipos de pessoas deveriam viver em estado de necessidade, que essas pessoas não trabalhariam se não fosse assim, ou que a pobreza delas fazia parte de uma obra divina (Fleischacker, 2006, p. 5).

A própria noção hoje tida como básica e universal de que toda criança e jovens em idade escolar deve frequentar escola (Unesco, 2008) não esteve posta desde sempre: foi uma construção permeada por lutas sociais, debates conceituais e diferentes visões de mundo sobre a posição da criança e jovens na sociedade que se confrontam em diferentes períodos históricos. Principalmente porque o papel social de toda criança e jovem foi se alterando ao longo da história, a partir das diferentes interpretações e valores da humanidade em cada sociedade. Assim como quem compreendia o grupo de cidadãos portadores de direitos. Os exemplos mais óbvios foram os períodos de escravização legalizada e o acesso dos homens à educação muito anterior às mulheres. Até bem pouco tempo, meninas e mulheres, por exemplo, não tinham acesso pleno à escolarização: apenas partir da década de 1970 o problema das desigualdades de gênero na educação recebeu maior visibilidade, fruto da atuação do movimento feminista em muitos países, que permitiu avanços no campo da educação (Almeida, 2000; Stromquist, 2007).

Na Roma arcaica, por exemplo, encontramos-nos com uma mistura de aprendizagem familiar e participação na vida adulta em geral: o jovem varão simplesmente acompanha o pai no trabalho da terra, no foro ou na guerra, enquanto as filhas permanecem junto à mãe ajudando-a em outras tarefas (Enguita, 1989, p. 105).

Apesar da demanda por instituições de cuidado para as crianças no período de afastamento laboral de seus pais estar posta desde a revolução industrial, a massificação da educação escolar nos países ricos aconteceu somente na metade do

século XX, após a criação dos primeiros sistemas públicos de ensino na Europa e na América.

Em um primeiro momento, os governos se preocuparam com a igualdade e a qualidade da oferta do serviço educacional, interpretadas até então como sinônimos de acesso. Com mais crianças na educação básica, de diferentes níveis socioeconômicos e com *backgrounds* familiares variados, começa a se construir um debate mais profundo sobre as oportunidades educacionais gerais para todas as crianças.

Desta forma, a massificação do ensino instaura então uma perspectiva democrática de escola para todos/as: com o fim do privilégio histórico do acesso à educação apenas aos mais ricos e aos nobres, a instituição escolar “passa a ser avaliada como um ambiente de divulgação do conhecimento reconhecido como socialmente importante e, portanto, viabilizadora da mobilidade social” (Melo, 2021, p. 3).

Contudo, somente nas últimas décadas do século XX que as desigualdades educacionais deixaram de ser vistas como naturais. O sociólogo francês François Dubet (2004, 2013, 2015) argumenta que a massificação escolar mudou completamente a percepção do que é considerado justo ou injusto em termos de educação escolar.

Novos conceitos ou releituras dos conceitos que envolvem a questão da justiça na escola entraram em cena. Igualdade de oportunidades, igualdade equitativa de oportunidades, desigualdade escolar, equidade, mérito escolar, igualdade de base são conceitos que aludem à distribuição do bem social educação escolar e, portanto, a critérios de justiça nas sociedades democráticas contemporâneas (Ribeiro, 2014, p. 2).

Estudos empíricos⁵⁸ realizados ainda nas décadas de 1950 e 1960 acerca da eficácia escolar demonstraram que os fatores extraescolares são os mais importantes para explicar os resultados escolares. Logo, a desigualdade social presente na

⁵⁸ Merece destaque o relatório *Equality of educational opportunity* (conhecido como Relatório Coleman), que, em 1966, demonstrou que a grande diferença de desempenho entre estudantes norte-americanos brancos e negros não se devia a desigualdades entre os recursos escolares, como era esperado, mas estava diretamente ligada ao nível socioeconômico dos alunos. Encomendado pelo Congresso dos Estados Unidos, o Relatório Coleman pretendia conhecer, nos termos de sua Lei de Direitos Civis de 1964, as razões da “falta de disponibilidades educacionais iguais para indivíduos por razão de raça, cor, religião ou naturalidade, em instituições educacionais públicas, em todos os níveis”. Já o Relatório Plowden, também desenvolvido por demanda do Poder Público na Inglaterra, deteve-se à descrição do estado da arte da pesquisa sobre a qualidade da escola primária (Brooke; Soares, 2008, p. 594).

estrutura da sociedade se expressa nos resultados educacionais gerando desigualdade escolar em termos de aprendizagem dos alunos. Pior que isso: parte dos estudos verificaram que além de pouco capaz em promover mudanças positivas na realidade de seus alunos, a escola seria reprodutora das desigualdades sociais existentes (Bourdieu; Passeron, 1970).

Uma síntese radical destas pesquisas foi apresentada na polêmica afirmativa que “a escola não faz diferença”. O sucesso ou fracasso do aluno estaria ligado apenas à sua origem social e às práticas culturais de sua família. Noutras palavras, a escola apenas reproduziria as diferenças socioeconômicas já existentes na sociedade (Soares; Andrade, 2006, p. 109).

No entanto, outras correntes teóricas defendem que uma escola justa é capaz de promover mobilidade social e justiça, ao incorporar elementos de correção das desigualdades e os sistemas educacionais adotarem princípios de justiça social em suas diretrizes (Crahay, 2006, 2013a, 2013b; Dubet, 2004).

A massificação da educação básica possibilitou verificar que a desigualdade social presente na estrutura da sociedade se expressa nos resultados educacionais gerando desigualdade escolar em termos de aprendizagem dos alunos. Essa constatação dividiu a opinião de pesquisadores. Há pelo menos três correntes que se opõem: uma que considera que o enfrentamento da desigualdade escolar depende unicamente da redução da desigualdade social; outra que defende e apresenta dados empíricos evidenciando que se pode reduzir a desigualdade escolar por meio de políticas educacionais, mesmo estando a escola plasmada numa sociedade desigual; e uma terceira no âmbito da qual a desigualdade escolar não é um problema (Ribeiro, 2012, p. 1).

Isto demonstra que, historicamente, a ideia da democratização do ensino como extensão de oportunidades de acesso à escolarização opõe-se antagonicamente à ideia de qualidade⁵⁹ de ensino, sob o argumento que incorporar populações anteriormente excluídas do acesso à escola:

⁵⁹ “A própria Constituição de 1988, em seu artigo 206, estabelece que o ensino será ministrado com base no princípio de garantia de um padrão de qualidade, entre outros. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação fornece elementos para se entender o que o legislador propõe como uma educação de qualidade. Diz que o ensino fundamental terá por objetivo a formação básica do cidadão mediante: 1) o desenvolvimento da capacidade de aprender, tendo como meios básicos o pleno domínio da leitura, da escrita e do cálculo; 2) a compreensão do ambiente natural e social, do sistema político, da tecnologia, das artes e dos valores em que se fundamenta a sociedade; 3) o desenvolvimento da capacidade de aprendizagem, tendo em vista a aquisição de conhecimentos e habilidades e a formação de atitudes e valores; 4) o fortalecimento dos vínculos de família, dos laços de solidariedade humana e de tolerância recíproca em que se assenta a vida social” (Soares, 2005, p. 90).

[...] ocasiona um declínio de supostos padrões de qualidade, os quais assegurariam – por definição – alguma excelência do modelo anterior, aquele que contemplava apenas uma parcela diminuta dos que, então, passariam a compor a população escolar (Boto, 2005, p. 779).

Ainda em 1979, Wanderley Guilherme dos Santos já alertava que:

[...] o dilema escopo versus qualidade, duas dimensões da mesma questão “justiça social”, perdurará, provavelmente, no país, por longo tempo ainda, tanto maior será o período de recuperação quanto menos atentos estiverem os responsáveis pela formulação de políticas para as tensões inerentes a países que devem, ao mesmo tempo, produzir os recursos e distribuí-los com equidade (Santos, 1979, p. 114).

Os sistemas educacionais de melhor desempenho nos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) são justamente aqueles que combinam qualidade com equidade: a grande maioria dos alunos tem a oportunidade de adquirir habilidades de alto nível, independentemente de suas próprias circunstâncias pessoais e socioeconômicas (OCDE, 2012). Esses países fizeram progressos educacionais “ao enfrentar o desafio da equidade usando uma maneira de pensar muito mais inclusiva” (Ainscow, 2016, p. 145), o que podem ser entendido como estratégias voltadas para a universalização de direitos civis, políticos e sociais.

Elas se voltam para indivíduo e para todos, sustentadas pelo Estado, pelo princípio da igualdade de oportunidades e pela igualdade de todos ante a lei. [...] E elas têm como meta combater todas e quaisquer formas de discriminação que impeçam o acesso a maior igualdade de oportunidades e de condições. Desse modo, as políticas públicas includentes corrigem as fragilidades de uma universalidade focalizada em todo e cada indivíduo e que, em uma sociedade de classes, apresenta graus consideráveis de desigualdade. Nesse sentido, as políticas inclusivas trabalham com os conceitos de igualdade e de universalização, tendo em vista a redução da desigualdade social (Cury, 2005, p. 15).

Tomando de uma perspectiva mais abrangente, parte da literatura sobre políticas sociais no Brasil polariza o debate entre dois estilos de política: a focalização ou o universalismo (Kerstenetzky, 2006, 2012; Lariú, 2004; Souza, 2004; Theodoro; Delgado, 2003).

2.1.2 Universalismo e/ou focalização

O debate público entre programas direcionados e programas universais envolve escolhas institucionais, a partir das quais as estruturas de incentivos são criadas e condicionam todo o processo de formulação, implementação e avaliação de políticas (Lariú, 2004).

A relação entre o direito à igualdade de todos e o direito à equidade, em respeito à diferença, no eixo do dever do Estado e do direito do cidadão não é uma relação simples. [...] Se as diferenças são visíveis, sensíveis e imediatamente perceptíveis, especialmente no caso das pessoas com necessidades especiais, o mesmo não ocorre com o princípio da igualdade. O princípio da igualdade não é visível a olho nu; seu contrário, a desigualdade, é fortemente perceptível no âmbito social. Dessa tensão entre igualdade e diferença nascem as políticas universalistas ou focalizadas que, por sua vez, dependem das opções dos governantes e cuja implementação deve contar com a crítica dos interessados (Cury, 2005, p. 15-16).

O *universalismo* é uma orientação que se caracteriza pela integralidade e universalidade das políticas, voltadas para a garantia do direito de todas(os) cidadãs(os). Quanto à redistribuição de bens e serviços (adequada às necessidades e relacionada a uma concepção de direitos), esta forma de conceber a política parte da premissa de que deve “ser garantida igualmente a todos os cidadãos e independe de qualquer condicionante prévio, como diferenças pessoais, contribuições sociais e inserção no mercado de trabalho” (Lariú, 2004, p. 71). Em sua concepção ideal, as políticas universalistas visam romper com a graduação de direitos (Carneiro, 2011):

Do ponto de vista ético, defensores de políticas universais argumentam que tais políticas nos reuniriam, a todos, numa mesma comunidade de iguais em termos de direitos sociais de cidadania, maciçamente garantidos pelo estado do bem-estar, em consonância com uma concepção espessa de justiça distributiva (Kerstenetzky, 2006, p. 572).

Como já visto, o melhor exemplo de uma visão universalista no contexto brasileiro é a Constituição de 1988 que, estruturada na afirmação de igualdade e democracia, pressupõe o reconhecimento do cidadão, independentemente de sua condição socioeconômica. No tocante à educação, a Constituição⁶⁰ reafirma a importância de estados e municípios na oferta de políticas de acesso, de permanência e aprendizado, como um direito universal de todos(as) brasileiros(as).

⁶⁰ Segundo a Emenda Constitucional n. 59, de 2009, art. 208, o direito à educação será efetivado mediante oferta de educação básica obrigatória e gratuita dos 4 aos 17 anos de idade.

No final da década de 1980, após a ditadura militar, diversos movimentos sociais reivindicavam a universalização e a descentralização das políticas sociais. Esses movimentos conseguiram persuadir os políticos da Assembleia Nacional Constituinte (1987-1988) a incorporar a universalização da educação na nova Constituição (Brasil, 1988). As mudanças mais significativas foram a obrigatoriedade da matrícula de todas as crianças de 7 a 14 anos e o acesso universal ao ensino público (Alves; Segatto; Pineda, 2021, p. 9).

Contudo, “as políticas de caráter universalista não têm conseguido efetivar o que prometem: tratar a todos igualmente” (Cury, 2005, p. 29), pois uma política única e universal, em uma sociedade desigual, perpetua privilégios e desigualdades. Para a filósofa, escritora e ativista antirracismo do movimento social negro brasileiro, Sueli Carneiro, o universalismo é um princípio abstrato que na prática social se realiza como farsa, reproduzindo privilégios:

A defesa intransigente das políticas universalistas no Brasil guarda, por identidade de propósitos, parentesco com o mito da democracia racial. Ambas realizam a façanha de cobrir com um manto “democrático e igualitário” processos de exclusão racial e social que perpetuam privilégios. Postergam igualmente o enfrentamento das desigualdades que conformam a pobreza e a exclusão social (Carneiro, 2011, p. 99).

Segundo a autora, o debate focalização x universalização faz supor que não haja focalização nas políticas universalistas no Brasil: que elas são neutras e igualitárias, e defende que “a realização dos ideais das políticas universalistas no Brasil depende de sua focalização nos segmentos sociais que historicamente elas mesmas vêm excluindo” (Carneiro, 2011, p. 98-99).

Na sociedade brasileira, tão desigual e discriminatória (Arretche, 2015; Oxfam; Datafolha, 2022), políticas puramente universalistas acabam por reproduzir a desigualdade enquanto tal.

Mantida, pois, uma base universalista comum, é possível e desejável focalizar crianças de grupos vulneráveis como segmentos étnicos e regiões empobrecidas das grandes cidades ou mesmo de muitos interiores do país por meio de políticas compensatórias. Tal é o caso da bolsa-escola, bolsa-família, ampliação da merenda escolar para a educação básica e políticas de apoio ao ensino noturno e às regiões vulneráveis (Cury, 2005, p. 29).

Como sublinha o filósofo italiano Norberto Bobbio, vale observar a formulação de políticas públicas a partir do “princípio segundo o qual deve ser excluída toda discriminação fundada em diferenças específicas entre homem e homem, entre grupos e grupos” (Bobbio, 2004, p. 34). Trata-se do direito à diferença, no qual se

mesclam as questões de gênero, cor, língua, idade, origem, religião, deficiência, por razões de opinião política ou de outro tipo, por origem nacional ou social, riqueza, nascimento ou outra consideração.

Tais políticas afirmam-se como estratégias voltadas para a focalização de direitos para determinados grupos marcados por uma diferença específica. A situação desses grupos é entendida como socialmente vulnerável, seja devido a uma história explicitamente marcada pela exclusão, seja devido à permanência de tais circunstâncias em sequelas manifestas. A focalização desconfia do sucesso das políticas universalistas por uma assinalada insuficiência. Focalizar grupos específicos permitiria, então, dar mais a quem mais precisa, compensando ou reparando perversas sequelas do passado. Isso se baseia no *princípio da equidade, pelo qual, como já se afirmava na Antiguidade Clássica, uma das formas de fazer-se justiça é “tratar desigualmente os desiguais”* (Cury, 2005, p. 15, grifo nosso).

Isso posto, *focalização é a forma de “concentrar recursos disponíveis na população de beneficiários potenciais claramente identificada, concedendo diante de determinados problemas, tratamento preferencial a certos grupos da população, de maneira que os recursos cheguem”* aos grupos mais vulneráveis (Lariú, 2004, p. 72). Assim, é possível manter a universalidade, mas atrelando a focalização em grupos desprivilegiados. Entre os defensores das políticas focalizadas, aponta-se a focalização como a alternativa que melhor maximiza a aplicação de recursos escassos (agenda do ajuste financeiro) e que atendem mais de perto as demandas e as especificidades da população, entre outras vantagens (Costa, 2009). Desta forma, do ponto de vista da distribuição de renda, a estratégia da focalização produziu importantes inovações nas últimas duas décadas por meio de ações de transferência direta de renda, como o Programa Bolsa Família (PBF).⁶¹ Quanto à questão educacional, o PBF possui múltiplas conexões que possivelmente estejam reduzindo as inúmeras dimensões da desigualdade educacional enfrentadas por seus beneficiários (Thomazinho, 2019).

Nesta dicotomia universalização x focalização, estudos (Costa, 2009; Draibe, 2003; Carnoy, 2004) indicam que entre as políticas educacionais:

⁶¹ O Programa Bolsa Família (PBF) teve sua origem com a Medida Provisória n. 132, de 20 de outubro de 2003, que foi convertida na Lei n. 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e regulamentada pelo Decreto n. 5.209, de 2004. O PBF unificou uma série de programas anteriores que visavam a ações de transferência de renda do Governo Federal: Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Educação (Bolsa Escola); Programa Nacional de Acesso à Alimentação (PNAA); Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à saúde (Bolsa Alimentação); Programa Auxílio-Gás; e Cadastro Único do Governo Federal.

[...] reformas específicas, focadas nos grupos desfavorecidos, são mais eficientes em melhorar o desempenho escolar destes grupos do que reformas estruturais, porque são direcionadas a grupos que sempre receberam menos recursos educacionais ou recursos de menor qualidade até receberem este foco – e essa atenção especial parece dar frutos. Programas em países vizinhos ao Brasil, como a *Escuela Nueva*, na Colômbia, o P-900 no Chile e o Plano Social na Argentina são citados como programas bem sucedidos na focalização dos grupos mais vulneráveis (Simielli, 2015, p. 99).

A gramática das políticas públicas sociais brasileiras é mais complexa que uma visão binária entre diretrizes universalistas ou focalizadas. Justamente por isso, diversos(as) autores(as) propõem “uma espécie de focalização dentro da focalização, complementar à manutenção de políticas universais” (Farah, 2004, p. 56). A ideia de “focalização dentro da focalização” sugere que determinadas políticas públicas demandam de refinamento adicional ou mais precisão, quando se busca otimizar a eficácia das políticas e/ou atender a objetivos específicos, grupos ou problemas dentro das categorias mais amplas de políticas distributivas, regulatórias, redistributivas (Lowi, 1966) e constitutivas (1972).

Retomando o exemplo do Programa Bolsa Família, trata-se de uma política que conta com condicionalidades para identificar seus/suas beneficiários(as), o que pode ser considerada uma focalização na focalização. No que tange à escolarização, a determinação⁶² é que crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos estejam matriculados em estabelecimento regular de ensino, com frequência mínima de 85% para crianças e 75% para jovens entre 16 e 17 anos.

A garantia que as crianças de famílias beneficiárias do PBF tenham acesso a certos direitos fundamentais na área da saúde e educação, no futuro, pode gerar o corte do ciclo intergeracional da pobreza (Thomazinho, 2019, p. 47).

2.1.3 Tipologias Theodor Lowi

Pensando no uso da equidade como premissa na formulação de políticas – problematização desta pesquisa –, optei por ancorar teoricamente este debate na tipologia desenvolvida pelo cientista político norte americano Theodore Lowi (1966, 1972). Preocupado com as políticas públicas da década de 1960 nos Estados Unidos, Lowi elaborou o primeiro esquema conceitual para compreender como diferentes tipos

⁶² O não cumprimento das condicionalidades coloca os(as) beneficiários(as) sob pena de sofrerem efeitos sobre seus benefícios e, em situações extremas, de desligamento do programa.

de políticas são formuladas e implementadas em contextos políticos e institucionais variados.

A análise proposta por Lowi é relevante na medida em que apresenta uma tipologia de políticas públicas e permite observar os atores, os estilos, bem como as arenas em que transcorrem os processos de negociação tanto para a formulação quanto para a implementação de políticas públicas (Limonti; Peres; Caldas, 2014, p. 396).

Se em seu estudo inicial, Lowi (1966) focou em compreender os tipos de políticas e as respectivas arenas políticas e, que são elaboradas e implementadas, e em classifica-las de acordo com seu impacto: *distributivas*, *regulatórias* e *redistributivas*.

Consideradas no seu conjunto e a longo prazo, as políticas governamentais poderiam ser vistas como *redistributivas*, uma vez que, no final das contas, parte da população paga mais impostos do que recebe em serviços. Por outro lado, poderiam também ser pensadas como *regulatórias* porque, afinal, uma decisão governamental sobre o uso de recursos substitui uma decisão privada sobre a alocação desses recursos ou, pelo menos, reduz as alternativas privadas nesse campo. Todavia, o processo político funciona a curto prazo e, nessa temporalidade, certos tipos de decisão governamental não estão constrangidos por limitações de recursos. Políticas dessa natureza são chamadas *distributivas* (Lowi, 1966, p. 1, grifo nosso).

Em texto posterior [*Four systems of policy, politics and choice*], Lowi (1972) se volta a compreender os tipos de coerção que estas políticas geram, acrescentando assim uma quarta política pública: *constitutiva*. As políticas constitutivas são aquelas que visam à criação ou modificação da estrutura de governo ou das relações de poder e o estabelecimento de regras pela adoção de decisões públicas (Limonti; Peres; Caldas, 2014, p. 397).

A cadeia de argumentos para apresentar o quadro varia entre os diferentes trabalhos, embora a ideia principal permaneça: as políticas determinam a política [*policies determine politics*], e não o contrário (Lowi, 1972). Com essa máxima, o autor demonstra que cada tipo de política pública vai encontrar diferentes formas de apoio e de rejeição e que disputas em torno de sua decisão passam por arenas diferenciadas (Souza, 2006, p. 28).

Assim, Lowi observa que o fato político mais importante relacionado aos governos é a coação, que pode reunir diferentes características organizadas em dois eixos distintos, definem as políticas existentes.

O eixo vertical classifica a probabilidade de coerção como remota (quando as sanções estão ausentes ou são indiretas) ou imediata. O eixo horizontal refere-se à aplicabilidade da coerção. Em outras palavras, está ligada ao modo como a coerção funciona: através de condutas individuais (relacionadas ao comportamento de alguém) ou através de um ambiente de conduta (aquelas que não dependem do comportamento individual porque não o influenciam diretamente, mas através do ambiente). Esses dois eixos, com duas possibilidades cada, geram quatro quadrantes, cada um representando um tipo diferente de política pública (LOWI, 1972, p. 299–300). Cada tipo de política gera “arenas de poder” específicas, cada uma desenvolvendo a sua própria “estrutura política, processo político, elites e relações de grupo” (Lowi, 1964, p. 689-690).

A classificação formulada por Lowi também destaca a importância de reconhecer as nuances e complexidades envolvidas na política pública. A análise em arenas é feita a partir de tipos ideais, que são dificilmente encontrados na realidade das políticas públicas. A combinação e até mesmo a contraposição das arenas ajudam a entender a política pública e suas consequências (Limonti; Peres; Caldas, 2014). Mais do que isso: muitas políticas podem envolver múltiplas arenas e interações entre diferentes ramos do governo e atores da sociedade civil, como nos interessou observar neste estudo.

Aplicadas ao campo das políticas públicas de educação brasileira (Apêndice B), é possível afirmar que a própria Constituição Federal de 1988 é um exemplo de política constitutiva uma vez que definiu a distribuição de responsabilidade pela Educação Básica entre municípios, estados e a união. Já as políticas regulatórias envolvem decisões de caráter mais geral, que não afetam apenas alguns indivíduos, mas grupos sociais (ricos e pobres, burguesia e proletariado), estando em questão a igualdade ou desigualdade em relação à posse, portanto, o critério de equidade, sendo que (também) podem ter efeitos redistributivos, pois ao regular certos setores, pode-se gerar transferência de riqueza (Oliveira, 2016). Na legislação brasileira, um exemplo de política regulatória que organiza o campo da educação brasileira é a Lei de Diretrizes e Bases (LDB) n. 9.394 (Brasil, 1996).

Quanto às políticas distributivas, de acordo com Lowi (1966), estas são adequadas para o atendimento de demandas individuais, e por isso são mais compreendidas como cooptação do que como conflito e compromisso. Assim, tende a não gerar grandes conflitos, o que pode justificar que “a maioria das políticas públicas se enquadram no âmbito da arena de poder distributiva – caracterizada pela aplicabilidade na conduta individual e remota probabilidade de coerção” (Guimarães,

2018, p. 25). No campo da Educação Básica brasileira, exemplos de políticas distributivas formuladas nos últimos 20 anos são o programa federal Transporte Escolar Acessível – cuja legislação brasileira garante transporte acessível para estudantes com deficiência, facilitando o acesso à escola em horário regular –, bem como ao Atendimento Educacional Especializado (AEE) – que disponibiliza os recursos, serviços e orienta quanto a sua utilização no processo de ensino e aprendizagem nas turmas comuns do ensino regular (Decreto n. 6.571 de 17 de setembro de 2008).

Uma política de renda mínima para um grupo social vulnerável é distributiva. Uma política de renda mínima para o mesmo grupo vinculada à criação ou ao aumento de um imposto que incida diretamente sobre outro setor é redistributiva (LIMONTI; PERES; CALDAS, 2014, p. 397).

Assim, as políticas públicas redistributivas são consideradas um mecanismo para enfrentar as desigualdades, a partir de ações voltadas para a reestruturação político-econômica, como pela transferência de renda, reorganização da divisão do trabalho ou a democratização dos espaços de tomada de decisão, por exemplo. O Novo Fundeb, por exemplo, aprovado em 2020, poderia ser analisado à luz da arena redistributiva pois é fruto de intensas disputas entre a área econômica do governo Bolsonaro, setores empresariais e instituições da sociedade civil – dentre as quais se sobressaíram no debate a Campanha Nacional pelo Direito à Educação (Nascimento, 2019) e o Todos Pela Educação (Santos; Callegari; Callegari, 2022). Diferentemente da formulação do Fundef que foi debatido e aprovado sem grandes impedimentos,⁶³ podendo assim ser analisada dentro da arena constitutiva (Limonti; Peres; Caldas, 2014).

O aumento da assistência financeira por meio do Fundeb e dos programas federais, como o Plano Nacional do Livro Didático (PNLD), o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), foram fundamentais para redistribuir recursos, produzindo maior equidade, uma vez que era preciso avançar na assistência técnica e pedagógica, especialmente, aos municípios com menor capacidade estatal e

⁶³ Limonti, Peres e Caldas (2014, p. 406) descrevem que, mesmo sendo de alta complexidade, pois necessitava de aprovação de uma emenda constitucional, o processo desencadeado para constituir o Fundef foi marcado por pouca resistência dos autores, pois os atores não institucionais (entidades e organizações da sociedade civil em defesa da educação e da valorização dos profissionais da educação) naquele momento concentravam seus esforços no debate sobre a LDB, e os governadores e prefeitos utilizaram critérios técnicos para analisar os impactos da política somente depois de aprovada a emenda constitucional, ou seja, quando seu poder de negociação já estava comprometido.

escolas mais vulneráveis. Esses avanços só ocorreram porque o governo federal – por meio do Ministério da Educação (MEC) e do FNDE – passou a atuar como um coordenador, o que foi imprescindível para diminuir desigualdades de acesso e qualidade na Educação (Segatto; Pineda, 2020).

Mudanças educacionais dessa envergadura só são possíveis a partir de políticas sociais comprometidas com a redução das desigualdades, pautadas em concepções divergentes do caráter social de uma política pública e em distintas visões de justiça social:

[...] a decisão sobre o estilo de política social, se focalizada ou universal, revela-se pouco clara na ausência de uma decisão prévia sobre princípios de justiça social que se quer implementar, fazendo, por exemplo, com que se associe automaticamente, e erradamente a meu ver, a universalização com a garantia de direitos sociais e a focalização com noções residualistas de justiça [...] uma vez explicitadas as noções de justiça social com que julgamos a justeza de arranjos sociais específicos, fica esclarecida a noção de equidade com que operamos e, então, o que buscamos alcançar com o desenho e a implementação de políticas sociais (Kerstenetzky, 2006, p. 564-567).

Por este motivo, esta revisão de literatura se preocupou em articular as tipologias de políticas públicas formuladas por Theodore Lowi com as teorias de justiça social, que ancoram os conceitos de equidade.

2.2 TEORIAS DE JUSTIÇA SOCIAL

Como pano de fundo das discussões sobre equidade estão as teorias de justiça social, inicialmente formuladas nos campos da filosofia e sociologia, para então reverberar no campo da educação e das políticas públicas. A ideia da educação como um direito, por sua vez, está ancorada no debate sobre a conquista e distribuição de bens valorizados.

As reivindicações redistributivas igualitárias forneceram o caso paradigmático para a maior parte da teorização sobre justiça social nos últimos 150 anos (Fraser, 2007). Porém, com as transformações promovidas pelos processos de globalização, a busca por um patamar de justiça social também deve englobar as reivindicações por reconhecimento e redistribuição (Fraser; Honneth, 2006; Honneth, 2003; Taylor, 1995). Importante pontuar desde já que o debate sobre políticas de reconhecimento e redistribuição é amplo e multifacetado na academia (Avritzer; Souza, 2013).

Esta situación vuelve necesario reconocer la necesidad de una teoría de justicia social que contribuya a la realización efectiva de la igual dignidad, contemplando tanto justicia como reconocimiento, e indagar cuál es el mejor camino que puede conducir a ella (Pereira, 2010, p. 13).

Esta investigação, contudo, se baliza pela tradição das teorias de justiça social, mas trazendo a discussão para o campo da justiça em educação e das políticas públicas (Waltenberg, 2013). O percurso teórico adotado para tal baseou-se em uma primeira parte mais conceitual e, uma segunda, mais aplicada às políticas públicas equitativas de forma geral, e em educação em particular.

O percurso teórico desta seção adotou o recorte das Teorias de Justiça na perspectiva (re)distributiva do igualitarismo liberal – nas figuras de John Rawls, Amartya Sen e John E. Roemer –, seguindo para o debate mais contemporâneo de reconhecimento e representação – articulado por Charles Taylor, Nancy Fraser e Axel Honnet –, para então conectar, na seção seguinte, ao debate de Justiça na Escola – a partir de Marcel Crahay e François Dubet – na segunda parte deste capítulo.

Quadro 8 – Síntese da revisão da literatura das teorias de justiça mobilizadas

Justiça como Equidade	(Re)distribuição	John Rawls	
		Amartya Sen	
		John Roemer	
	Reconhecimento	Autorrealização (estima/ <i>Self</i>)	Charles Taylor
			Axel Honneth
		Como justiça	Nancy Fraser
	Representação política		
Justiça na escola	Marcel Crahay		
	François Dubet		

Fonte: Elaboração da autora.

2.2.1 Distribuição no igualitarismo liberal

Em sua obra *Ética econômica e social* o economista Christian Arnsperger e o filósofo Philippe Van Parijs (2003) organizam quatro correntes das teorias de justiça social, entendidas como: “o conjunto dos princípios que regem a definição e a repartição equitativa dos direitos e dos deveres entre os membros da sociedade” (Arnsperger; Parijs, 2003, p. 15). A partir das respectivas delimitações do que é justo

ou não, e os objetivos normativos em que se baseiam, os autores delimitam as correntes: utilitaristas, libertaristas, marxista e igualitaristas liberais, analisando os juízos de valor que enceram, ao se articularem com a realidade. Para os objetivos deste estudo, vale observar que os liberais igualitaristas tentam um equilíbrio entre igualdade e liberdade para compreender a correlação entre desigualdade social e recursos escassos materiais. Seus integrantes admitem que é necessário considerar os resultados (bem distribuído) para pensar a justiça, e não apenas os processos (ações pelas quais os recursos são distribuídos: currículos, materiais etc.) e os insumos (condições). Nesta linha do igualitarismo liberal – que une o compromisso entre a igualdade perseguida pelos igualitaristas e a liberdade procurada pelos libertaristas –, três de seus autores são referências no debate⁶⁴ aqui proposto: Amartya Sen (teoria das capacidades), John Rawls (princípio da justiça) e John E. Roemer (igualdade de oportunidades no campo social), alinhados pela ideia de igualdades nos resultados e a análise das oportunidades iniciais.

2.2.1.1 Justiça como Equidade em John Rawls

A ideia de igualitarismo, formulada por John Rawls – filósofo norte americano do campo das filosofias política e moral, que viveu entre 1921 e 2002 – foi a que mais influenciou os teóricos no fim do século passado, a partir da publicação de “Uma Teoria da Justiça” [*Theory of Justice*], em 1971. A obra buscou postular “uma base filosófica e moral aceitável para as instituições democráticas e, assim, responder à questão de como entender as exigências da liberdade e da igualdade” (Rawls, 1971, p. 6-7). Do ponto de vista das políticas públicas:

[...] a teoria de justiça de John Rawls, [é] parte do substrato teórico das políticas sociais em curso em grande parte dos países latino-americanos, que buscam aperfeiçoar ou “ajustar” as democracias às lógicas que reorganizam o capital, a produção e o trabalho nesta fase de capitalismo financeiro globalizado (Rizzotto; Bortoloto, 2011, p. 796).

⁶⁴ Apesar da importância de suas produções para a filosofia política, constituindo um marco nas teorias da justiça, os autores também foram alvos de críticas, que não serão abordadas neste trabalho por fugirem do escopo. Ver mais em: VITA, Á. Justiça distributiva: a crítica de Sen a Rawls. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, p. 471-496, 1999; GARGARELLA, R. *As teorias da justiça depois de Rawls: um breve manual de filosofia política*. Tradução de Alonso Reis Freire. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2008. p. 1-31; e Azevedo (2013, p. 132).

De forma semelhante à Arnsperger e Parijs (2003) e outros/as pesquisadores/as dividem as teorias de justiça entre trabalhos anteriores e posteriores a Rawls:

[...] quatro importantes movimentos políticos e filosóficos [...] por várias razões, rejeitaram ou mitigaram a noção de justiça distributiva. Os *reacionários* [...] se opunham à assistência estatal aos pobres e acreditavam que a justiça não tinha propriamente um componente distributivo. Os *positivistas* queriam eliminar todo tipo de linguagem moral da ciência social e, tanto quanto possível, lidar com problemas sociais de uma perspectiva puramente científica. Marx também queria abolir a linguagem da “moralidade”, e especialmente da “justiça”, embora não por razões científicas. Os *utilitaristas* estavam satisfeitos com a linguagem moral, mas reduziram toda a moralidade a um único princípio, segundo o qual o bem da sociedade deveria triunfar o bem dos indivíduos, e por isso, deixaram pouco espaço para a virtude especial da justiça (Fleischacker, 2006, p. 159, grifo nosso).

Na concepção de justiça de Rawls, são centrais a ideia de “sociedade como um sistema equitativo de cooperação social que se perpetua de uma geração para outra” (Rawls, 2003, p. 7), de cidadãos como pessoas livres e iguais, e de uma sociedade bem-ordenada, regulada por uma concepção pública de justiça. São considerados iguais porque se supõe que todos possuem minimamente as faculdades morais necessárias para viver em sociedade e se envolver na cooperação social por toda a vida, como cidadãos iguais (Rawls, 1971, 2003).

É a partir desta ideia de sociedade e de seus elementos que Rawls desenvolverá sua concepção de justiça como equidade, segundo a qual os princípios de justiça de uma determinada sociedade mais razoáveis são objetos de um acordo mútuo entre os indivíduos em condições equitativas – o que remete à ideia de estágio da natureza do contrato social proposta por Hobbes, Locke e Rousseau (autores pioneiros do contratualismo).

Desta forma, para Rawls, os sujeitos, ao se associarem em uma posição de igualdade, renunciam aos interesses individuais e, coletivamente, instituem os princípios gerais da sociedade, que são estabelecidos a partir de um consenso social: é desse consenso que surge “a teoria da justiça como equidade” (Rizzotto; Bortoloto, 2011, p. 796).

Quase uma inversão exata da maneira com que Aristóteles entendia os dois tipos de justiça (corretiva e distributiva), Rawls considera que “devido ao fato de que nossas ‘características pessoais’ são modeladas pela sociedade, porque temos tão pouco controle sobre elas, é preciso que se sejam colocadas de lado quando estamos

considerando princípios para uma distribuição equitativa de bens” (Fleischacker, 2006, p. 163). O mérito, que aparece em Aristóteles definia a justiça distributiva e a distinguia da justiça corretiva, agora desapareceu inteiramente neste conceito. Na justiça distributiva, diz Rawls, por oposição à justiça redistributiva “o preceito da necessidade é enfatizado” (1971, p. 312, 314-315) e “o mérito moral é ignorado” (Rawls, 2003, p. 103). Para Rawls, o sistema social não deve ser entendido como algo imutável, ou além do controle humano, uma vez que as condições e posições que cada indivíduo possui ao nascer não são justas ou injustas: são simplesmente fatos.

A distribuição natural não é justa nem injusta: também não é injusto que as pessoas nasçam numa posição peculiar na sociedade. Estes são simplesmente fatos naturais. O que é justo ou injusto é a maneira como as instituições lidam com estes fatos. Sociedades aristocráticas e de castas são injustas porque fazem destas contingências a base para a atribuição de posições em classes mais ou menos fechadas e privilegiadas. A estrutura básica destas sociedades incorpora a arbitrariedade encontrada na natureza (Rawls, 1971, p. 102).

Preocupado com as crescentes desigualdades sociais, políticas e econômicas em seu país e no mundo no começo da década de 1970, Rawls propõe um conceito de equidade ancorado nos princípios de liberdade e igualdade, e em duas premissas, que dão base ao terceiro princípio, o da diferença:

- a) cada pessoa tem o mesmo direito irrevogável a um esquema plenamente adequado de liberdades básicas iguais que seja compatível com o mesmo esquema de liberdades para todos;
- b) as desigualdades sociais e econômicas devem satisfazer duas condições: primeiro, devem estar vinculadas a cargos e posições acessíveis a todos em condições de igualdade equitativa de oportunidades; e, em segundo lugar, têm de beneficiar ao máximo os membros menos favorecidos da sociedade (princípio da diferença).

[...] o primeiro princípio tem precedência sobre o segundo; no mesmo sentido, no segundo princípio, a *igualdade equitativa de oportunidades* tem precedência sobre o *princípio da diferença*. [...] Buscamos um princípio de distribuição (no sentido mais estrito) que vigore no contexto de instituições de fundo que garantam as liberdades básicas iguais (entre as quais o valor equitativo das liberdades políticas) bem como a igualdade equitativa de oportunidades (Rawls, 2003, p. 60-61, grifo nosso).

Se as situações de origem também definem o que o indivíduo pode ser, então a meritocracia – que pressupõe que o esforço individual seria a boa medida para distribuir o recurso – não pode ser o único critério de distribuição: é preciso ter o princípio da diferença, que justamente vai corrigir a distribuição.⁶⁵

Portanto, o que o princípio de diferença exige é que, seja qual for o nível geral de riqueza – seja ele alto ou baixo –, as desigualdades existentes têm que dar a condição de beneficiar os outros tanto como a nós mesmos. Essa condição revela que mesmo usando a ideia de maximização das expectativas dos menos favorecidos, o princípio da diferença é essencialmente um princípio de reciprocidade (Rawls, 2003, p. 91).

Equidade para Rawls, portanto, remete à necessidade de correção de desigualdades, de reversão de injustiças que podem ocorrer nos processos de distribuição devido a origem social. Em sociedades democráticas e capitalistas, como a brasileira, a equidade seria uma condição para o fortalecimento da igualdade. Porém, no caso brasileiro, observa-se que proteção à liberdade é muito maior que a proteção à igualdade, haja vista o tamanho da nossa desigualdade social.

A justiça como equidade seria uma condição *sine qua non* para qualquer sociedade democrática (portanto, livre), na medida em que ela rechaçaria a principal fonte de antidemocracia (não liberdade) contemporânea: a alta desigualdade que corrompe os sistemas políticos (Costa; Soares, 2015, p. 128).

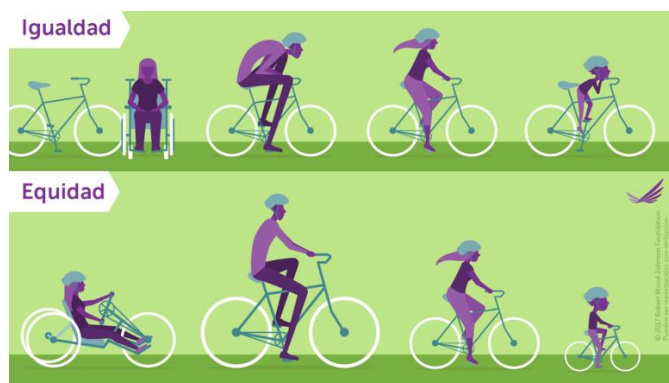
Desta forma, Rawls propõe critérios para que a distribuição dos bens escassos vá para além da meritocracia, dado que é preciso gerar igualdade para ter coesão social, fortalecer as democracias, e que permita a sociedade ter um encontro com a noção de igualdade (Ribeiro, 2014). Assim, no modelo teórico de Rawls:

A igualdade equitativa de oportunidades significa aqui igualdade liberal. Para alcançar seus objetivos, é preciso impor certas exigências à estrutura básica além daquelas do sistema de liberdade natural. É preciso estabelecer um sistema de mercado livre no contexto de instituições políticas e legais que ajuste as tendências de longo prazo das forças econômicas a fim de impedir a concentração excessiva da propriedade e da riqueza, sobretudo aquela que leva à dominação política. A sociedade também tem de estabelecer, entre outras coisas, *oportunidades iguais de educação para todos*, independentemente da renda familiar (Rawls, 2003, p. 62, grifo nosso).

⁶⁵ Em termos econômicos, a correção de desigualdades ao longo do tempo pode ser feita de muitas formas, inclusive por métodos considerados indiretos de justiça distributiva, como, por exemplo, em favor da redução das desigualdades de rendimento: com a tributação de heranças, as faixas do imposto de renda, etc. “Uma taxação dos mais ricos, com transferência para os mais pobres, aumentaria sem ambiguidade a utilidade agregada” (Arnsperger; Parijs, 2003, p. 31).

Diferentes ilustrações que resumem o pensamento de John Rawls circulam na internet - entre as quais escolhemos esta elaborada pela Robert Wood Johnson Foundation⁶⁶ - para demonstrar graficamente que “uma medida não se ajusta a todos”, pois são necessárias adaptações dos meios garantindo condições para alcançar resultados iguais:

Figura 6 – Igualdade e equidade



Fonte: Robert Wood Johnson Foundation.

Apesar da teoria de John Rawls ser considerada uma “contribuição menor ao debate sobre justiça em educação” que Amartya Sen e John Roemer (Waltenberg, 2013, p. 51), ressaltasse que:

[...] não há como deixar de perceber na teoria de Rawls uma espécie de subsídio para as inúmeras políticas de equidade nas sociedades contemporâneas, que tem na educação (ou acesso ao ensino) um dos seus principais pontos de sustentação (Costa; Soares, 2015, p. 129).

Um relatório da OCDE sobre indicadores internacionais para comparar políticas de equidade no começo deste século destacou que, seguindo o “princípio da diferença” – que argumenta que as instituições devem ser estruturadas com um viés embutido em favor dos desfavorecidos –, parece haver pouca dúvida de que a equidade na educação não deve ser baseada em uma distribuição igualitária de recursos para todos os alunos (Hutmacher; Cochrane; Bottani, 2001, p. 253). No mesmo sentido, a professora brasileira Denise Carreira (2015) argumenta que a premissa do “princípio da diferença” foi bastante utilizada internacionalmente para

⁶⁶ Disponível em: <https://www.rwjf.org/en/insights/our-research/infographics/visualizing-health-equity.html>. Acesso em: 15 abr. 2023.

justificar programas de ação afirmativa, entre eles, os de acesso a universidades com recortes de renda e raça,⁶⁷ que proliferaram ao longo dos anos 2000 no Brasil.

Nesse sentido, esses programas encontraram respaldo, sobretudo, no item 17 do capítulo II da teoria de justiça, intitulado “A tendência à igualdade”. Nele, Rawls aborda a relação do princípio da diferença com o princípio da reparação e destaca, em vários momentos do texto, a importância da educação na busca de uma sociedade mais justa (Carreira, 2015, p. 382).

Ademais, apesar de Rawls não aplicar sua teoria especificamente ao sistema educacional – por entender que estes princípios devem ser aplicados à estrutura básica da sociedade –, o filósofo exerceu grande influência nas discussões feitas por educadores e pesquisadores de educação contemporâneos, como François Dubet e Marcel Crahay, como apresento mais adiante.

2.2.1.2 Teoria das capacidades e funcionamentos em Amartya Sen

O pensador indiano e Prêmio Nobel de Economia⁶⁸ Amartya Sen reconhece (e valoriza) que a teoria de “justiça como equidade” proposta por Rawls (1971, 2003) transformou o modo de pensar desigualdades apenas de resultados e realizações, para aquelas de oportunidades e liberdades. Porém, em sua obra *A ideia de justiça* (2009) – dedicada à memória de Rawls – critica a posição original demasiadamente abstrata em que a teoria da justiça como equidade estaria ancorada, que, segundo Sen, não responde aos desafios de uma sociedade real:

Isso está relacionado com a tentativa de Rawls de chegar a uma sociedade perfeitamente justa, com uma combinação entre instituições ideais e comportamento ideal correspondente. Num mundo onde não se sustentam esses pressupostos de conduta extremamente exigentes, as escolhas institucionais feitas não tenderão a resultar no tipo de sociedade com fortes pretensões a ser vista como perfeitamente justa (Sen, 2009, p. 429).

Em contraposição a essa ideia, ao invés de se buscar uma sociedade perfeitamente justa, “Sen advoga em prol de uma justiça que parta da vida real das

⁶⁷ Ver mais em: FORTES, R. O. *A teoria da justiça de John Rawls e as ações afirmativas: reparar as contingências em direção à igualdade*. Porto Alegre: Editora Fi, 2019.

⁶⁸ Em 1998, Amartya Kumar Sen ganhou o Prêmio Nobel de Economia por suas contribuições à economia do bem-estar social. Entre elas, destacam-se estudos mostrando que as verdadeiras causas da pobreza (e da fome) não são eliminadas pelos *booms* econômicos e consequentes aumentos de renda média anual.

peças e das sociedades, que reconheça que há muitas concepções de justiça plurais e concorrentes e que possibilite empreender reformas nas instituições já existentes” (Carreira, 2015, p. 387).

O autor enfatiza que qualquer teoria normativa da ordem social que tenha resistido à passagem do tempo se baseia em um princípio de igualdade: pode tratar-se de liberdades iguais, acesso igualitário a bens básicos, igualdade de recursos, tratamento ou direitos, mas em todos os casos encontramos como horizonte a busca da igualdade como fator comum. Consequentemente, “o que diferencia uma escola de pensamento das outras não é se ela promove ou não a igualdade, mas sim que tipo de igualdade elas promovem” (López, 2006, p. 66, tradução nossa).

Mas *Equality of what?* (1979) é pergunta disparadora que Amartya Sen faz durante a The Tanner Lectures on Human Values, realizada na Universidade de Stanford, em 1979. Assim, surge a necessidade de um debate, cuja solução seja ética, sobre qual é a igualdade que deve ser considerada. O autor destaca que esse debate é inevitável, pois não é possível afirmar a coexistência de múltiplas igualdades em diferentes dimensões da vida pelo fato de cada um de nós ser justamente desigual aos demais.

A avaliação das demandas de igualdade tem de ajustar-se à existência de uma *diversidade humana generalizada*. A poderosa retórica da “igualdade dos homens” tende frequentemente a desviar a atenção destas diferenças. Ainda que tal retórica (p.ex., “todos os homens nascem iguais”) seja em geral considerada parte essencial do igualitarismo, o efeito de ignorar-se as variações interpessoais pode ser, na verdade, profundamente não igualitário, ao esconder o fato de que a igual consideração de todos pode demandar tratamento bastante desigual em favor dos que estão em desvantagem. As exigências de igualdade substantiva podem ser especialmente rigorosas e complexas quando existe uma boa dose anterior de desigualdade a ser enfrentada (Sen, 2001, p. 30, grifo nosso).

Se fôssemos todos exatamente iguais, “a igualdade em uma das dimensões da vida se traduziria em igualdade em todas as outras, mas é a desigualdade/diversidade entre os sujeitos que gera essa relação de competição entre os diferentes horizontes de igualdade possível” (López, 2006, p. 67, tradução nossa). Desta forma, o trabalho de Sen parte do pressuposto de que a abordagem dos bens primários proposta por John Rawls parece ter pouco conhecimento da diversidade dos seres humanos (SEN, 1979). Haveria, assim, na lista de bens primários, uma cegueira parcial no que se refere à maneira como as variações interpessoais são compreendidas (Fortes, 2018), pois eles:

sofrem de uma deficiência fetichista por estarem preocupados com bens, e mesmo que a lista de produtos seja especificada de uma forma ampla e inclusiva, abrangendo direitos, liberdades, oportunidades, renda, riqueza e a base social de autorrespeito, ainda estarão preocupados com as coisas boas, em vez de se preocupar com o que essas coisas boas podem fazer pelos seres humanos (Sen, 1979, p. 215, tradução nossa).

Para Amartya Sen, os bens primários não são constitutivos da liberdade, mas sim meios para a liberdade. Por isso, sua proposta é focar os funcionamentos – *functionings* – e as capacidades de cada um, ou seja, na igualdade de capacidade de funcionar (Romão; Orsi; Terence, 2014).

O autor chama esse conjunto de realizações efetivas, observáveis em cada pessoa como uma realização objetiva, de funcionamento. A ideia de “capacidade” de funcionar refere-se ao conjunto de funções que cada pessoa tem a opção de realizar, e reflete a liberdade das pessoas de escolher um tipo de vida ou outro. Dessa forma, a análise das realizações efetivas deve ser realizada à luz do leque de opções entre as quais foram escolhidas (López, 2006, p. 77, tradução nossa).

Desta forma, a questão é justamente “que a liberdade é pensada através dos bens que as pessoas possuem, sem levar em conta as variações de capacidade entre as pessoas que possuem o mesmo “pacote de bens” de convertê-los em boas condições de vida” (Romão; Orsi; Terence, 2014, p. 34). Por que deveríamos entender a fome, a falta de acesso à educação ou à saúde como violações menores que qualquer forma de liberdade pessoal? Logo, o ponto central dessa visão teórica é uma questão de métrica: qual métrica os igualitaristas devem usar para estabelecer a medida na qual o seu ideal é realizado em uma dada sociedade?

Pertencente à mesma corrente dos igualitaristas liberais que Rawls e Roemer, Amartya Sen (2001) argumenta que se a preocupação da justiça deve ser com a igualdade da liberdade, é mais adequado exigir a igualdade de seus meios do que a igualdade de seus resultados. Assim:

O autor subscreve uma compreensão de que a ideia de igualdade de capacidades, é uma dimensão que normatiza a existência de uma vida humana normal, baseada naquilo que o sujeito é capaz de fazer ou de realizar (Fortes, 2018).

Para Sen, o que importa no modo de medir a justiça e o desenvolvimento de uma sociedade são as “realizações concretas dos indivíduos – que ele chama de

funcionamentos [*functionings*] – e oportunidades reais – que ele chama de capacitações ou capacidades” (Waltenberg; Simielli; Soares, 2021, p. 8). Sua proposta fundamentou “a construção dos indicadores de desenvolvimento humano da ONU, nos quais o acesso à educação constitui um dos eixos⁶⁹ de avaliação” (Carreira, 2015, p. 388).

Para este economista, o desenvolvimento está essencialmente relacionado à expansão das capacidades individuais e coletivas, interpretado por ele como oportunidades que o desenvolvimento oferece às pessoas de fazer escolhas e exercer sua cidadania. Ou seja, o desenvolvimento consiste na eliminação das privações de liberdade que limitam as oportunidades dos seres humanos (Souza, 2012, p. 22).

Quanto à noção de equidade, enquanto para Rawls um sistema é equitativo e justo ao garantir uma competição aberta para os cargos e posições de autoridades e responsabilidades – mesmo que a capacidade das pessoas para preencher tais cargos seja diferente –, “para Sen, um sistema só será justo se garantir igualdade de capacidades a todos” (Simielli, 2015, p. 34).

Amartya Sen é convincente quando afirma que, diante da diversidade que caracteriza o mundo social, um objetivo de igualdade exige que realizemos ações desiguais. Se queremos que os jovens de um país inteiro aprendam a mesma coisa, devemos aprender a educá-los de maneiras diferentes, de acordo com suas particularidades. Mas essa desigualdade na forma como as práticas educativas seriam realizadas seria legitimada pela busca da igualdade na aprendizagem. [...] as desigualdades são justas se estiverem a serviço de uma igualdade fundamental, socialmente desejada e legítima. Onde se baseiam as desigualdades atualmente existentes na oferta educativa? Existe alguma igualdade estruturante que justifique as diferenças que vemos hoje? É precisamente a ausência de um princípio de justiça na base das atuais desigualdades na oferta educativa que faz com que os nossos sistemas educativos reproduzam as desigualdades sociais, e as legitimem (López, 2006, p. 180, tradução nossa).

Assim, a análise das igualdades de Amartya Sen oferece chaves muito enriquecedoras para avançar para uma posição clara em relação à noção de equidade educacional: pode-se sugerir que

[...] uma primeira análise das trajetórias educacionais das pessoas se concentre na avaliação das realizações efetivas de cada uma delas, como aspectos constitutivos delas como, análise do nível de escolaridade

⁶⁹ Outros eixos são a situação nutricional, o acesso à saúde, a igualdade de gênero e a redução da pobreza (GRUPO DE TRABALHO DA SOCIEDADE CIVIL PARA A AGENDA 2030 DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL – GT2030, 2021).

alcançado, do tipo de estudos concluídos, do tipo de estabelecimentos que frequentara etc. (López, 2006, p. 77, tradução nossa).

2.2.1.3 Igualdade de oportunidades de John E. Roemer

As teorias de John Rawls e Amartya Sen tiveram grande influência também sobre os trabalhos do economista e cientista político norte americano John E. Roemer:

Os últimos 60 anos foram um período frutífero para a filosofia política igualitária e para as ciências sociais. Esse período é longo o suficiente para incluir as contribuições de John Harsanyi (1953, 1955) para a formulação do véu da ignorância e do utilitarismo, a abordagem transformadora de John Rawls (1971) para a teoria da justiça distributiva, as emendas de Amartya Sen (1980) a Rawls envolvendo a noções de funcionamento e capacidade e a proposta igualitária de recursos de Ronald Dworkin⁷⁰ (1981) (Roemer, 2012, p. 165, tradução nossa).

Semelhante à Amartya Sen, apesar de reconhecer a importância do trabalho de Rawls, para Roemer (2002) a ideia de contrato social e de que os indivíduos iriam fazer escolhas sobre os princípios de justiça social envoltos “sob um véu de ignorância” (Rawls, 1971, p. 139) é muito abstrata e não conseguiu apreender corretamente as instituições, sendo impossível se realizar a tentativa de derivar equidade de imparcialidade e racionalidade, o que justifica “a ausência de trabalhos empíricos sobre o que as políticas de igualdade de oportunidades deveriam ser em situações do mundo real” (Roemer, 2002, p. 455, tradução nossa). Segundo o autor:

Minha opinião é que o projeto rawlsiano – de derivar a igualdade da imparcialidade e da racionalidade – é irrealizável. É mesmo impossível derivar a igualdade da imparcialidade, racionalidade e aversão ao risco. Algo mais é necessário, como solidariedade, reciprocidade (como em Kolm 2008) ou comunidade (como em Cohen 2009). Como o véu da ignorância é um dispositivo para garantir a imparcialidade, não é suficiente para determinar resultados igualitários (ver Roemer 2002), a menos que algum grau de solidariedade ou comunidade seja postulado para motivar as almas que cogitam por trás dele. Mas se esse grau de solidariedade for assumido, quem precisa do véu da ignorância ou da posição original? Pode-se proceder mais diretamente a uma conclusão igualitária (Roemer, 2012, p. 167, tradução nossa).

⁷⁰ Para o filósofo e jurista Ronald Dworkin, a igualdade de recursos é um mecanismo distributivo igualitário de recursos socioeconômicos, visto como a aproximação mais equitativa possível de igual atenção. A ideia é garantir que as pessoas tenham uma distribuição justa, se não igual, de recursos, para que possam fazer escolhas sobre os bens que desejam. Para saber mais, confira: DWORKIN, R. What is equality? Part 1: Equality of welfare. *Philosophy & Public Affairs*, v. 10, n. 3, p. 185-246, 1981; DWORKIN, R. What is equality? Part 2: Equality of resources. *Philosophy & Public Affairs*, v. 10, n. 4, p. 283-345, 1981.

Amartya Sen (1979) e Ronald Dworkin também influenciaram os trabalhos de Roemer, que propõe uma teoria sobre igualdade de oportunidade, considerada mais compensatória que as anteriores (Simielli, 2015).

A igualdade de oportunidades existe quando as políticas compensam os indivíduos com circunstâncias desvantajosas, de modo que os resultados experimentados por uma população dependam apenas de fatores pelos quais as pessoas possam ser consideradas (Roemer; Trannoy, 2015, p. 217, tradução nossa).

Segundo Roemer (1989), nas sociedades ocidentais de hoje predominam duas concepções de igualdade de oportunidades: uma afirma que devem ser feitos esforços para "nivelar o campo de jogo" para os indivíduos que competem entre si por posição, e a outra é denominada pelo autor como "princípio da não discriminação", que estabelece que "todos os indivíduos que optam por um cargo devem ser tratados de forma igualitária desde que cumpram os requisitos inerentes a esse cargo" (Ansa, 2003, p. 32).

No debate educacional, um bom exemplo para nivelar o campo de jogo seria, por exemplo, dedicar mais recursos financeiros à educação de crianças de níveis socioeconômicos (NSE) mais baixos, para que estejam bem preparadas para competir com crianças de níveis socioeconômicos mais elevados. Já um exemplo do princípio da não discriminação seria que raça ou gênero não deveriam importar ao escolher uma pessoa para um cargo.

Observemos que la igualdad de oportunidades basada en el principio de "nivelación del terreno de juego" tiene más alcance y es más exigente que la basada en el principio de la "no discriminación". Obviamente si los niños ricos tienen acceso a una mejor educación resultará que, en el futuro estarán mejor preparados para optar a un puesto que los niños pobres y, en consecuencia, aunque éstos últimos no sean discriminados, en función de su raza, sexo... etc, ésto no será suficiente para garantizar la igualdad de oportunidades en la competencia por un puesto (Ansa, 2003, p. 32).

Desta forma, John Roemer considera que os resultados que os indivíduos obtêm são consequência das circunstâncias, do esforço e das políticas públicas, sendo que:

- Circunstâncias: são aspectos do ambiente e ações de um indivíduo que estão além de seu controle ou para os quais nós (a sociedade) não desejamos responsabilizá-lo;
- Esforço: compreende as ações que ele realiza pelas quais desejamos responsabilizá-lo;
- Políticas Públicas: é o instrumento pelo qual a sociedade (ou o formulador) influencia os resultados – talvez alguma alocação de um recurso público (Roemer, 2002, p. 457).

A política de igualdade de oportunidades visa [...] escolher aquela política que fará com que a condição final de um indivíduo seja, na medida do possível, apenas uma função do esforço que ele faz. Em particular, a igualdade de oportunidades não encontra nenhum mal moral na desigualdade da condição final entre os indivíduos atribuível ao esforço diferencial. Desta forma, difere da ética da igualdade de resultados (Roemer, 2002, p. 456, tradução nossa).

O objetivo dessa política de igualdade de oportunidades seria igualar em média os resultados escolares de todos os tipos de crianças – mas não os resultados de todas as crianças do mesmo tipo, dado que podem ser diferentes dependendo do esforço –, e assim alocar recursos para que os resultados escolares de todas as crianças dependam apenas do seu esforço e não das suas circunstâncias. Quando aplicada para calcular a política orçamentária necessária para igualar as chances de adquirir a mesma capacidade de trabalho entre (dois tipos) pretos e brancos nos Estados Unidos, esta teoria concluiu que seria preciso gastar três vezes mais com um aluno negro do que com um branco ⁷¹ (Ansa, 2003; Roemer, 2012).

Roemer reconhece que existem opiniões diferentes entre os cidadãos sobre o que é necessário para promover a igualdade de oportunidades – desde não discriminar, em um extremo, até intervir ativamente na sociedade para compensar todos os tipos de desigualdades, no outro –, mas acredita que “todos concordam que a igualdade de oportunidades deve, em algum momento, exigir que o indivíduo assuma a responsabilidade de alcançar tal igualdade” (Ansa, 2003, p. 32, tradução nossa). Porém, problematiza em que medida as desigualdades se devem às diferenças em termos de exercício da responsabilidade individual (ex.: maior ou menor dedicação aos estudos) ou são reflexo de circunstâncias favoráveis ou desfavoráveis (ex.: pais ricos ou pobres).

Posto que seria inadequado comparar níveis de exercício de responsabilidade individual entre indivíduos sujeitos a diferentes circunstâncias, Roemer propõe que se divida a população em grupos,

⁷¹ Ver mais em: BETTS, J.; ROEMER, J. Equalizing opportunity for racial and socioeconomic groups in the United States through educational finance reform. In: PETERSON, P. (ed.). *Schools and the equal opportunity problem*. Cambridge: MIT Press, 2007.

chamados de “tipos”. Cada tipo é composto por indivíduos iguais (ou parecidos) no que tange às circunstâncias. Por serem iguais ou parecidos, os indivíduos de cada tipo que alcançassem melhores resultados seriam legítimos beneficiários das vantagens sociais deles decorrentes. Desigualdades intertipos seriam consideradas ilegítimas, enquanto aquelas intratipos seriam toleráveis. Em suma, o que Roemer propõe é uma meritocracia condicional ao tipo (Waltenberg, 2013, p. 53).

A inclusão desta responsabilidade individual, proposta por Roemer, se afasta de uma “política de igualdade horizontal” igual para todos, em que os recursos *per capita* (na educação, saúde...) que são investidos nos indivíduos não devem ser determinados por suas circunstâncias, como origem social, nível de renda etc.

Com base nos valores que essas circunstâncias assumem, as crianças seriam classificadas em “tipos” e, conseqüentemente, todas as crianças do mesmo tipo teriam a mesma capacidade de converter os recursos nelas investidos em resultados escolares. A partir daqui a distribuição dos recursos entre as crianças poderia ser feita da seguinte forma: cada criança em cada tipo receberia a mesma quantidade de recursos, embora, em geral, os recursos *per capita* alocados para crianças pertencentes a tipos diferentes sejam diferentes de cada outro tipo. Obviamente, dentro de cada tipo, haverá crianças que se esforçam mais e outras que se esforçam menos e, como todas as crianças do mesmo tipo são idênticas em suas circunstâncias e têm a mesma capacidade, será baseado no esforço que cada um alcança em termos de resultados escolares (Ansa, 2003, p. 32, tradução nossa).

Segundo Roemer (2002), se uma política de igualdade de oportunidades for bem-sucedida, ela mudará a distribuição de tipos na próxima geração. Logo, um formulador de políticas⁷² deve ser sensível a essa questão e, portanto, preocupar-se com as consequências de longo prazo da política. É justamente o caso dos investimentos em educação, especialmente de mulheres, cujos estudos⁷³ comprovam que os anos de estudo das mães têm efeito sob a escolaridade dos/as filhos/as.

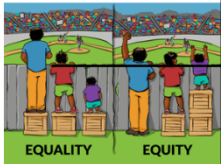
De modo geral, se é possível considerar que as políticas de (re)distribuição concentram-se nas injustiças definidas como socioeconômicas, oriundas estrutura econômica da sociedade (Pizzio, 2016), no campo das políticas educacionais não raro encontram-se programas de combate à pobreza que, por vezes, são “apontados como

⁷² Do ponto de vista das políticas públicas, Roemer introduz seu quadro de análise, mas não define parâmetros específicos de políticas. Waltenberg (2013) considera que a discussão de tais parâmetros – “inescapavelmente normativa” – caberia a cada sociedade. Segundo ele, essa “falta de definições tem sido interpretada ora como virtude (flexibilidade), ora como deficiência (imprecisão) da teoria de Roemer” (Waltenberg, 2013, p. 53).

⁷³ Ver mais em: LONGO, F. V.; VIEIRA, J. M. Educação de mãe para filho: fatores associados à mobilidade educacional no Brasil. *Educação & Sociedade*, Campinas, SP, v. 38, n. 141, p. 1051-1071, out./dez. 2017.

componentes importantes de ações e políticas de promoção do engajamento juvenil em atividades escolares” (Barros, 2017, p. 78).

Figura 7 – Teorias distributivas

Distribuição no igualitarismo liberal		
John Rawls	Amartya Sen	John Roemer
 Fonte desconhecida Bens primários = liberdade	Igualdade de quê? Bens primários = meios para a liberdade Funcionamentos e capacidades	Meritocracia condicional ao TIPO (grupo) Nivelar o campo de jogo Princípio da não discriminação

Fonte: Elaboração da autora.

2.2.2 Teorias de justiça e de reconhecimento

Por muito tempo, o paradigma da justiça distributiva foi considerado adequado para analisar as reivindicações, sobretudo por recursos, e a discussão “polarizou-se no terreno distributivo com apelo a normas universalistas e mantendo à margem outro conjunto de questões relacionadas com a diferença” (Pizzio, 2016, p. 358): entendia-se que as reivindicações de uma distribuição igualitária eram suficientes para representar o ideal de justiça.

A partir dos anos 1960, ganham força em várias partes do mundo movimentos sociais⁷⁴ contra as mais variadas formas de discriminação, de lutas pela identidade, e

⁷⁴ Faz-se importante posicionar que este trabalho corrobora com as discussões sobre o papel do reconhecimento no interior de uma teoria crítica da sociedade, na qual, segundo o cientista político brasileiro Leonardo Avritzer, os debates teóricos (a partir de Honneth e Fraser) partem de um pressuposto fortemente estabelecido por Habermas na “Teoria da Ação Comunicativa” acerca da centralidade dos movimentos sociais na reflexão sobre os problemas das sociedades contemporâneas (Avritzer, 2007, p. 3).

reivindicações de caráter cultural ou territorial – movimentos antirracista, feminista, homossexual, ecológico etc. –, que colocam os temas da identidade e da diferença no centro do debate político e de justiça social (Gohn, 2011).

Nesse contexto, os debates classistas – em torno das lutas de classe, de cunho marxista,⁷⁵ meramente voltados às reivindicações de natureza socioeconômica – são deslocados em favor das reivindicações de natureza cultural. No bojo destes movimentos, reconhecimento configura-se como categoria de análise, para “revelar as bases normativas das reivindicações políticas” em “trabalhos que buscam esclarecer o teor dos debates acerca da identidade e da diferença” (Pizzio, 2016, p. 359).

Na defesa da nacionalidade, da etnia, da raça, do gênero, da religião e da sexualidade, esses grupos passam a lutar pelo reconhecimento de suas diferenças. Nesses embates, os interesses de classe têm sido substituídos pela identidade coletiva como fator de mobilização política, assim, o que tem crescido é a busca do direito de ser reconhecido como negro, homossexual e mulher, dentre outras categorias, ao invés das polaridades entre burguesia e proletariado. A injustiça fundamental parece estar se tornando sinônimo de dominação cultural e não mais de exploração, deslocando ou obscurecendo a antiga problemática da desigualdade econômica, principalmente após a queda do socialismo soviético no final do século XX (Osterne, 2016, p. 254).

Esta literatura igualitária tornou-se cada vez mais focada em questões de responsabilidade individual, oportunidade e dotação, portanto, menos envolvida com estruturas sociais de desigualdade e menos facilmente distinguíveis do liberalismo (Dryzek; Honig; Phillips, 2008). No decorrer da década de 1990, vários teóricos expressaram preocupação sobre a maneira como as questões de redistribuição estavam sendo substituídas por questões de reconhecimento, dando menor destaque às questões de desigualdade econômica.

O conceito de reconhecimento originou-se filosoficamente na obra de Friedrich Hegel⁷⁶ (século XIX), na qual o filósofo alemão caracteriza “reconhecimento”

⁷⁵ Para Marx, “as desigualdades de classes são um elemento fundamental, estrutural, das sociedades modernas – quer dizer, das sociedades capitalistas. À medida que o capitalismo repousa sobre um mecanismo de extração contínua da mais-valia a partir do trabalho e, sobretudo, em que implica o investimento de uma parte crescente das riquezas produzidas, a oposição entre os trabalhadores e os donos do investimento, entre o trabalho e o capital, faz das desigualdades sociais um elemento funcional do sistema das sociedades modernas” (Dubet, 2001, p. 6).

⁷⁶ Apesar de sua “contribuição seminal” ao debate sobre reconhecimento, “o filósofo alemão Wilhelm Friedrich Hegel (1770-1831) foi um dos pensadores ocidentais que teorizou a ideia de que a África não se inclui na história universal. Em ‘Introdução à filosofia da história’ o autor afirma que ‘A África não apresenta interesse, não apenas do ponto de vista da sua própria história como também pelo

como uma forma de autorreconhecimento e de reconhecimento pelo outro: é no encontro com o outro que as identidades se constroem e que a autorrealização pode ser alcançada. Logo, o reconhecimento seria intersubjetivo e alcançado por meio de lutas.

Desde a metade do século passado, o conceito do reconhecimento das diferenças vem (re)aparecendo como um importante fator nas sociedades contemporâneas – cada dia mais multiculturais – e termina por assumir um sentido completamente novo quando o capitalismo acelera seus contatos transculturais, destrói sistemas de interpretação e politiza identidades (Osterne, 2016). Desta forma, as teorias que têm problematizado o reconhecimento abordam temas teóricos importantes e questões políticas centrais ao nosso tempo, como a definição de direitos das minorias e reivindicações de autodeterminação nacional (Amadeo, 2017).

A questão posta para a chamada *política do reconhecimento* seria a necessidade de se reconhecer, no quadro de políticas estatais, por exemplo, a requisição de grupos sociais que muitas vezes não foram percebidos pelo Estado liberal, que vincularia o conceito de inclusão à incorporação de valores socialmente hegemônicos. Uma das possíveis consequências da política do reconhecimento seria perceber a diversidade de valores e demandas expressas em um determinado grupo social. [...] O tratamento desta [determinada] parcela da população meramente em termos classistas não daria conta, por exemplo, das lutas sociais contemporâneas e das distintas formas de reconhecimento social, muitas vezes vinculadas a questões culturais e de valores comunitários (Costa; Soares, 2015, p. 126, grifo nosso).

Desta forma, se o igualitarismo (de Rawls, Sen e Roemer) avançou nas discussões sobre o liberalismo ao incluir a questão da equidade vinculando-a ao conceito de justiça, no outro plano de discussão está no debate sobre o comunitarismo⁷⁷ e a ideia de reconhecimento social.

fato de que vemos ali o homem num estado de barbárie e de selvajaria que o impede de ser ainda parte integrante da civilização' (Hegel, 1830, p. 95). Hegel também acreditava na existência de raças fracas e raças fortes, legitimando as desigualdades entre norte e sul a partir da ideia de que a raça ariana seria superior. Joseph Arthur de Gobineau (1816-1882) alimentou as ideias de Hegel no seu trabalho *Ensaio sobre a desigualdade das raças humanas* (1855), considerado um dos primeiros trabalhos sobre racismo publicado no século XIX. Para ele, a mistura de raças (miscigenação) era inevitável e levaria a raça humana a graus sempre maiores de degenerescência física e intelectual. Tanto Hegel como Gobineau tentaram apresentar justificativas sobre a ausência de história no continente africano e tirar ou reduzir o papel da África na história da humanidade" (Kambundo; Santos, 2015, p. 69).

⁷⁷ O comunitarismo é um conceito político, moral e social que surge no final do século XX (década de 1980) para enriquecer os debates políticos do mundo pós-Guerra Fria, em oposição a determinados aspectos do individualismo e em defesa dos ideais de justiça sob o ponto de vista da comunidade política envolvida: "Determinada sociedade é justa se sua vida substantiva é vivida de determinada maneira – isto é, de maneira fiel às interpretações em comum dos membros" (Walzer, 1983, p. 430, tradução nossa). Michael Walzer e Charles Taylor são dois comunitaristas expoentes.

A suposta redução do conceito de equidade a um modelo procedimental de ordenamento jurídico (garantia jurídica de direitos básicos) e a sua vinculação ao conceito de redistribuição fecharia os olhos, segundo os comunitaristas, para a necessidade que os grupos sociais têm de novos direitos (como direito ao reconhecimento cultural, por exemplo) e a outras questões que não se remetem diretamente aos termos econômicos (Costa; Soares, 2013, p. 44).

Segundo a professora brasileira Celi Regina Jardim Pinto, “reconhecimento é um conceito polissêmico e sua redução a uma definição exclusiva retira tanto seu valor heurístico para a teoria social como sua potencialidade na luta por justiça” (Pinto, 2008, p. 36). O debate envolve o reconhecimento como elemento fundamental na busca pela igualdade e, conseqüentemente, por uma sociedade livre de desigualdades sociais.

Seja para abordar os dilemas do multiculturalismo nas sociedades hodiernas, para refletir sobre as lutas voltadas para a construção da cidadania, para compreender os possíveis efeitos de políticas públicas que se querem inclusivas ou para diagnosticar padrões simbólicos desrespeitosos, o conceito de reconhecimento mostra-se um instrumento heurístico bastante promissor (Mendonça, R. F., 2007, p. 169).

Assim, o desenvolvimento do conceito de reconhecimento tem servido como ponto de conexão entre questões filosóficas mais amplas, como a questão da identidade, a importância da estima social ou o valor da autorrealização nas sociedades contemporâneas, e problemas políticos concretos, como: os desafios do multiculturalismo na educação, os dilemas de uma política sobre a língua oficial em países multilinguísticos, a definição dos direitos dos aborígenes e das minorias sexuais, e as reivindicações de autodeterminação nacional, entre outros (Markell, 2008, p. 450).

A luta pelo reconhecimento envolveria a identificação que certas pessoas têm com seus propósitos de vida, ideias sobre o que é bom ou não para elas. Essa luta se dá no espaço público e não poderia ser negada pelo Estado. A política pública consistiria numa ação deste a partir das demandas e pressões que cada grupo social exerce na sociedade (Costa; Soares, 2013, p. 45).

Quanto às discussões acadêmicas sobre reconhecimento que nos interessa abordar neste trabalho, seguimos o agrupamento proposto pelo pesquisador brasileiro Alex Pizzio, de dois grandes blocos de trabalhos: “de um lado, há os que entendem que a categoria reconhecimento diz respeito à autorrealização (estima). De outro, em

contraposição, há os que entendem que o reconhecimento deve ser tematizado como uma questão de justiça” (Pizzio, 2016, p. 359).

2.2.2.1 Autorrealização (estima/self)

De um lado, há os que entendem que a categoria reconhecimento diz respeito à *autorrealização (estima/self)*, dentre os quais destacamos filósofo canadense Charles Taylor e o sociólogo alemão Axel Honneth. Cada um à sua maneira, Taylor (1995) e Honneth (2003) “retomaram trabalhos de Hegel⁷⁸ para ressaltar a importância do reconhecimento intersubjetivo na autorrealização de sujeitos e na construção da justiça social” (Mendonça, R. F., 2007, p. 169).

Charles Taylor (1995, 1997) resgata a categoria hegeliana do reconhecimento para destacá-la no contexto moderno das lutas sociais (Soares, 2013). Segundo o filósofo, a *identidade é moldada pelo reconhecimento ou por sua ausência*, de tal forma que uma pessoa, ou grupo, pode sofrer danos reais ou uma real distorção, caso a sociedade da qual faz parte lhe devolva um quadro redutor de si mesma(o), desmerecedor ou mesmo desprezível (Pizzio, 2016; Costa; Soares, 2013). Assim, a identidade para Taylor (1995) estaria vinculada a um movimento duplo: a percepção de si sempre se dá em relação ao outro; e que a construção das identidades estaria no seu caráter eminentemente coletivo.

O entendimento de que somos seres auto interpretativos é central na filosofia tayloriana, dado que construímos nossa identidade imersos em uma comunidade cultural com a qual nos relacionamos linguisticamente, e, justamente por meio das relações dialógicas, em redes de tradições compartilhadas, que alcançamos uma compreensão plena a respeito de nossas singularidades.

[...] o aspecto dialógico da identidade humana torna fundamental uma política da diferença, porque o universalismo do direito à igualdade e à dignidade não deve anular a unicidade, a autenticidade e a originalidade de cada indivíduo. [Taylor] Destaca que grupos historicamente discriminados precisam se libertar de uma identidade imposta e destrutiva, o que exige uma política da diferença, uma vez que a depreciação sistemática possui efeitos negativos em relação à autoestima (Bunchaft, 2013, p. 16).

⁷⁸ Nancy Fraser (2008a, p. 85) considera Charles Taylor e Axel Honneth filósofos “neo-hegelianos”.

Da mesma forma, o não reconhecimento das características que configuram as identidades são violações: correntes do feminismo, grupos em defesa dos direitos das minorias e do multiculturalismo têm como posição política comum a visão de que o não reconhecimento deve ser considerado uma forma de opressão social (Taylor, 1995). Nesse sentido, Taylor defende que os indivíduos/povos lutam por políticas públicas que busquem conservar o direito de continuarem autênticos e fiéis às suas identidades, nas esferas íntimas e públicas ⁷⁹ de interação social.

Assim, o discurso do reconhecimento tornou-se familiar a nós em dois níveis. Em primeiro lugar, na esfera íntima, em que compreendemos que a formação da identidade e do *Self* ocorre num contínuo diálogo e luta com outros significativos. E, em segundo lugar, na esfera pública, onde uma política de reconhecimento igual veio a desempenhar um papel cada vez mais importante (Taylor, 1995, p. 249).

Esse reconhecimento envolve políticas universais e políticas da diferença, pelas quais seria possível assegurar que indivíduos e povos tenham condições de permanecerem fiéis as suas próprias culturas (Taylor *et al.*, 1994). Assim, para Taylor *et al.* (1994) o estado liberal estaria de olhos fechados ao grande debate contemporâneo das diferenças individuais, insensível à percepção dos diferentes grupos sociais e das diferentes demandas que têm, ao partir do princípio de uma “neutralidade”. Uma política de inspiração liberal seria, na interpretação de Taylor, capaz de “reconhecer somente aquelas características que pudessem ser universalmente compartilhadas” (Markell, 2008, p. 451, tradução nossa).

Do ponto de vista político, Taylor vai defender um tipo de liberalismo que defenda um conjunto de direitos fundamentais e pressupostos de tratamento igualitário, mas que, ao mesmo tempo, seja capaz de distinguir a importância de certas formas de tradição cultural e de propor um conjunto de direitos específicos para sua preservação. Para o autor canadense, cada vez mais as sociedades de hoje são multiculturais, no sentido de incorporar vários grupos sociais ou comunidades culturais. Portanto, um liberalismo procedimental e completamente cego às diferenças seria impraticável nas nossas sociedades contemporâneas. Seria desejável um tipo de liberalismo mais tolerante, que

⁷⁹ Filho de pai anglófono e mãe francófona, Charles Taylor é um dos principais teóricos contemporâneos do multiculturalismo. Parte de sua contribuição teórica pode ser atribuída ao importante papel político que desempenhou no Canadá, onde ocupou o cargo de vice-presidente do New Democratic Party. Sua atuação política foi voltada à proteção da minoria francófona no país (e à questão da identidade dos *Que becois*), ao sugerir que a discussão sobre o sistema político e as emendas constitucionais que determinaram a diversidade linguística no país deveriam ser entendidas como exemplos de uma “política de reconhecimento”. Dessa forma, sua atuação política refletiu profundamente em sua filosofia do reconhecimento, enfatizando a centralidade da proteção de bens culturais que assegurassem a preservação de identidades minoritárias.

seja capaz de evitar a simples homogeneização da diferença e que seja mais adequado às sociedades multiculturais da atualidade (Amadeo, 2017, p. 249).

É nesse aspecto que um há um debate teórico firmado entre Taylor e o sociólogo alemão Jürgen Habermas (1994) – um dos mais brilhantes filósofos da segunda geração da Escola de Frankfurt – sobre o papel do Estado no reconhecimento/promoção de identidades de certos grupos sociais no espaço público: para Habermas (2002, p. 237), “a universalização de direitos” humanos possui uma sensibilidade inclusiva em relação às diferenças culturais, de forma que Taylor “ao defender a restrição de direitos individuais em favor de direitos culturais, ignora que os destinatários das normas só alcançam autonomia à medida que se compreendem como autores e destinatários dos seus direitos” (Bunchaft, 2013, p. 18).

The socioeconomic redefinition justified social programs that were highly controversial. For those who had not gone along with this changed definition of equal status, the various redistributive programs and special opportunities offered to certain populations seemed a form of undue favoritism. Similar conflicts arise today around the politics of difference. Where the politics of universal dignity fought for forms of nondiscrimination that were quite “blind” to the ways in which citizens differ, the politics of difference often redefines nondiscrimination as requiring that we make these distinctions the basis of differential treatment (Habermas, 1994, p. 39).

Trazendo para o campo da educação pública brasileira nas últimas duas décadas – observada neste estudo –, é possível identificar a perspectiva trazida por Taylor no reconhecimento individual e coletivo de grupos étnicos nas políticas públicas.

Alinhada à a ideia de Taylor de que o reconhecimento da identidade cultural é essencial para a realização pessoal e social, em 2003 – passados apenas nove dias do primeiro governo Lula instituiu a Lei n. 10.639 que tornou obrigatório o ensino da história e cultura afro-brasileira e africana em todas as escolas do país (Brasil, 2003), que posteriormente, evoluiu para a formulação das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação das Relações Étnico-Raciais e para o Ensino da História e Cultura Afro-brasileira e Africana, em junho de 2004. Como desdobramento, a Lei n. 12.519 (Brasil, 2011) institui o dia 20 de novembro como o Dia Nacional de Zumbi e da Consciência Negra, também prevista no calendário escolar por meio da Lei n. 10.639.

Tal qual Taylor argumenta, a Lei n. 10.639 preza pelo respeito às identidades culturais como meio para garantir que todos os indivíduos tenham a oportunidade de expressar quem são e se sentir valorizados na sociedade.

Já Axel Honneth (2003) – que fora assistente de Jürgen Habermas durante o período de sua habilitação em Frankfurt, e é considerado o mais proeminente representante da terceira geração da Escola – adota um quadro interpretativo próximo ao de Charles Taylor ao afirmar que, por meio do reconhecimento intersubjetivo, os sujeitos podem garantir a plena realização de suas capacidades e uma auto relação marcada pela integridade. Em consequência, os sujeitos são forjados em suas interações, e eles só conseguem formar essa auto relação positiva se forem reconhecidos pelos seus parceiros de interação.

Em sua obra ‘Luta por reconhecimento: a gramática dos conflitos sociais’, de 1994, inspirado por Hegel e na psicologia social de George Herbert Mead,⁸⁰ Honneth (2003) desenvolve uma tipologia formada por três formas distintas de reconhecimento, sendo que para cada uma das dimensões — amor,⁸¹ direito, solidariedade — existe uma relação prática do sujeito com o self e um potencial para o conflito, pois são moralmente motivadas por formas de desrespeito.

Quadro 9 – Estrutura das relações sociais de reconhecimento

Formas de reconhecimento	Relações primárias (amor, amizade)	Relações jurídicas (direitos)	Comunidades de valores (solidariedade)
Modos de reconhecimento	Dedicação emotiva	Respeito cognitivo	Estima social

⁸⁰ “Assim como Hegel, o psicólogo norte-americano defende a gênese social da identidade e vê a evolução moral da sociedade na luta por reconhecimento. Mead (1993) aprofunda o olhar intersubjetivista, defendendo a existência de um diálogo interno (entre impulsos individuais e a cultura internalizada), e investiga a importância das normas morais nas relações humanas. De acordo com ele, nas interações sociais, ocorrem conflitos entre o “eu”, a “cultura” e os “outros”, por meio dos quais indivíduos e sociedade desenvolver-se-iam moralmente. Mead também embasa a ideia de reconhecimento em três tipos de relação: as primárias (guiadas pelo amor), as jurídicas (pautadas por leis) e a esfera do trabalho (na qual os indivíduos poderiam mostrar-se valiosos para a coletividade)” (Mendonça, R. F., 2007, p. 172).

⁸¹ Em sua obra *O direito da liberdade* (2015), Honneth reúne algumas revisões à sua proposta inicial, dentre as quais “a reformulação de sua abordagem em torno do conceito de ‘amor’. Diferente do que propunha em referência às esferas da sociedade civil e do Estado, o amor apresentava, em Luta por reconhecimento, um teor mais ligado a uma teoria ontogenética e com um certo status ontológico. No entanto, em suas reformulações, Honneth passa a discutir também as configurações de relações afetivas primárias enquanto ancoradas em um desenvolvimento histórico específico, adquirindo padrões próprios a partir dos processos de diferenciação da modernidade” (Campello, 2016, p. 187).

Autorrelação prática	Autoconfiança	Autorrespeito	Autoestima
Dimensões da personalidade	Natureza carencial e afetiva	Imputabilidade (responsabilidade) moral	Capacidades e propriedades
Formas de desrespeito	Maus-tratos e violação	Privação de direitos e exclusão	Degradação e ofensa
Potencial evolutivo		Generalização, materialização	Individualização, igualização
Componentes de ameaça da personalidade	Integridade física	Integridade social	Honra, dignidade

Fonte: Adaptado de Honneth (2003, p. 211, grifos nossos).

Para Honneth (2003, p. 214), todas essas formas de desrespeito “sinalizam a denegação ou a privação de reconhecimento”, o que impedem a realização do indivíduo em sua integridade, levando à exclusão social e à injustiça.

De um lado, Honneth (2003) tem o mérito de apontar que o reconhecimento, como autorreconhecimento (estima), é fundamental para a construção do sujeito da ação na luta social, o que é particularmente evidente em alguns grupos ou movimentos sociais no Brasil. De outro [...] não explica quando os sentimentos de injustiça ou desrespeito funcionam não mais como combustível para a ação reivindicadora de justiça social, mas como inibidores da ação. Em muitas situações, indivíduos ou grupos submetidos a um sentimento de humilhação pública ou de inferioridade acabam por assimilar essa visão negativa, auto interpretando-se como não capazes ou não merecedores de determinadas considerações sociais. [...] Nesses casos, o sentimento de vergonha social fala mais alto do que a capacidade de mobilização e superação das adversidades (Pizzio, 2016, p. 362).

Retomando novamente a Lei 10.639, o propósito de combater o desrespeito e a desigualdade historicamente enfrentados pela população afrodescendente no Brasil dialoga diretamente com a teoria de Axel Honneth, sob o argumento que o reconhecimento social é fundamental para a justiça social.

Taylor e Honneth argumentam que o reconhecimento da identidade cultural e o combate ao desrespeito e à desigualdade são fundamentais para a justiça social e a realização pessoal, sendo que a educação desempenha um papel importante nesse processo de reconhecimento: para Taylor a educação é um meio de promover o diálogo intercultural, enquanto Honneth enfatiza o papel da educação na formação da identidade e na inclusão social.

2.2.2.2 Justiça de reconhecimento

Seguindo o agrupamento proposto por Pizzio (2016), este segundo bloco reúne os trabalhos que entendem que o reconhecimento deve ser tematizado como uma questão de justiça, sem desconsiderar a importância que a desigualdade econômica possui dentro desta estrutura. Para além das reivindicações redistributivas – que pretendem uma distribuição mais justa dos recursos e da riqueza –, há um segundo tipo que se refere à política de reconhecimento em um mundo que aceite a diferença e, mais do que isso, em “que justiça redistributiva e de reconhecimento sejam complementares na concretização de um projeto de justiça social” (Carreira, 2015, p. 403).

Neste recorte, a filósofa norte-americana Nancy Fraser⁸² é considerada uma das pensadoras mais lúcidas no debate contemporâneo sobre justiça social, em seu “esforço teórico de considerar as contraditórias implicações entre a dimensão redistributiva e a dimensão do reconhecimento como possibilidade do exercício da Justiça Social” (Osterne, 2016, p. 253). Reconhecida por suas contribuições ao debate feminista, Fraser tem como um de seus focos de análise a organização dos discursos e das ações políticas no contexto das lutas nacionais e transnacionais (Soares, 2021), e por isso suas reflexões teóricas são tão pertinentes à esta pesquisa.

Assim como Honneth, Nancy Fraser filia-se à escola de pensamento da Teoria Crítica e inicia sua argumentação no sentido de apresentar o panorama de lutas sociais, na qual a chamada luta por reconhecimento ganha força.

Desde a década de 1980, Fraser tem se dedicado em formular uma concepção de justiça capaz de sair das polaridades entre igualdade social e diferença cultural, procurando compreendê-las em um contexto histórico marcado pelas aceleradas e profundas mudanças no mundo, influenciadas pela globalização econômica e tecnológica, pela elevação dos fluxos transfronteiras, pelos fundamentalismos/terrorismo e pelas guerras entre países artificialmente mantidas pela Guerra Fria (Osterne, 2016, p. 255).

Publicados em 1995, dois ensaios⁸³ de Nancy Fraser buscavam discutir os conflitos entre a política de reconhecimento (que busca reafirmar as identidades

⁸² Nancy Fraser, uma eminente feminista – justamente pela abordagem de justiça sob três dimensões e pelos debates sobre visibilidade e reconhecimento – e professora da New School for Social Research. Mais informações em <https://www.newschool.edu/nssr/faculty/Nancy-Fraser/>. Acesso em: 5 dez. 2022.

⁸³ FRASER, N. From redistribution to recognition? Dilemmas of justice in a ‘post-socialist’ age. *New Left Review*, n. 212, p. 68-93, July/Aug. 1995; FRASER, N. Recognition or redistribution? A critical reading of Iris Young’s justice and the politics of difference. *Journal of Political Philosophy*, v. 3, n. 2, p. 166-180, 1995.

sociais) e a política de redistribuição (que busca construir uma perspectiva mais universalista) que implique a desapareição das diferenças. Juntos, os dois textos afirmam a perspectiva dualista da teoria da justiça de Nancy Fraser como ferramenta analítica para investigar os aspectos culturais ocultos por trás das políticas econômicas, e os aspectos econômicos que ocultam as políticas culturais voltadas para o reconhecimento.

En cuanto términos filosóficos, “redistribución” y “reconocimiento” tienen orígenes divergentes. “Redistribución” proviene de la tradición liberal, en especial de su rama anglonorteamericana de finales del siglo XX. En las décadas de 1970 y 1980, esta tradición se enriqueció mucho cuando los filósofos “analíticos” como John Rawls y Ronald Dworkin elaboraron complejas teorías de la justicia distributiva. Tratando de sintetizar la insistencia liberal tradicional en la libertad individual con el igualitarismo de la socialdemocracia, propusieron unas concepciones nuevas de la justicia que pudieran justificar la redistribución socioeconómica (Fraser, 2008b, p. 85).

É possível observar pelo menos quatro aspectos em que os paradigmas (do reconhecimento e da distribuição) divergem, conforme apresentado no Quadro 10:

Quadro 10 – Paradigmas da justiça social

Paradigma	Redistribuição	Reconhecimento
Perspectiva	Desigualdades de caráter material.	Desigualdades de identidade ou de <i>status</i> .
Origem filosófica	Tradição liberal, especialmente sua vertente anglo-americana do final do século XX.	Filosofia hegeliana e, especificamente, da fenomenologia da consciência.
Pontos de vista	Concentra-se nas injustiças definidas como socioeconômicas e atribui que suas ocorrências advêm da estrutura econômica da sociedade.	Centra suas atenções nas injustiças caracterizadas como culturais, que supõem arraigadas em padrões sociais de representação, interpretação e comunicação.
Propostas de soluções para injustiças	Alguma forma de reestruturação econômica.	Mudança de âmbito cultural e simbólico.
Coletividades que sofrem injustiças	Coletividades similares às classes que se definem economicamente por uma relação com o mercado e os meios de produção.	Sujeitos vítimas de injustiça se encontram submetidos a padrões institucionalizados de valor cultural e se assemelham aos grupos de <i>status</i> weberiano. ⁸⁴ Definidas pelas relações de reconhecimento, distinguem-se

⁸⁴ Para Max Weber, o *status* social não envolve exclusivamente o fator econômico, mas também a busca por honrarias, distinção e prestígios, que podem ser alcançados também pelo poder político, pelo estilo de vida ou pelo arcabouço cultural, o que dialoga diretamente com as propostas da teoria do reconhecimento.

		pelo respeito, estima e prestígio que desfrutam em relação a outros grupos da sociedade, abarcam outros casos como os grupos estigmatizados institucionalmente, os grupos racializados marcados como diferentes e inferiores, entre outros, que sofrem formas variadas de desrespeito.
Diferenças de grupo	Não se trata de conceber os diferenciais como algo intrínseco aos grupos, mas como uma economia política injusta socialmente estruturada.	São variações culturais transformadas em hierarquias de valores mediante esquemas interpretativos injustos; Não existem antes de sua transvalorização hierárquica e são contemporâneas de si mesmas (Fraser, 2006).

Fonte: Fraser (2007, 2008b, p. 85), Fraser e Honneth (2006) e Pizzio (2016, p. 364).

A resposta de Fraser frente a esse dilema foi introduzir uma distinção transversal entre dois tipos de soluções para as injustiças sociais, dependendo se estas são culturais ou econômicas (Markell, 2008). Esta relação entre as demandas de reconhecimento/tipo cultural e as demandas de redistribuição/tipo econômico foram objeto de tensão entre Fraser e Honneth. Segundo a autora, ao procurar compreender todas as formas de injustiça a partir do conceito de reconhecimento, Honneth teria deixado de lado aquelas injustiças ligadas à economia e às reivindicações por redistribuição material que, segundo ela, fazem parte da sociedade contemporânea e não podem ser ignoradas por aqueles que pretendem desenvolver uma teoria social crítica, como eles.

A leitura de Fraser da teoria honnethiana do reconhecimento a vê, assim, como uma das principais representantes das teorias culturalistas que, assim como a de Charles Taylor, identificaria na cultura a origem de todas as injustiças sociais. Nesse sentido, Fraser toma a teoria de Honneth como a expressão do deslocamento da redistribuição para o reconhecimento ou, como é também colocado por ela, do deslocamento da centralidade antes atribuída ao paradigma distributivo de justiça para a de um paradigma em cujo centro estariam questões relativas à identidade e à diferença (Bressiani, 2011, p. 334).

Em resposta,⁸⁵ Honneth argumenta que “o conceito honnethiano de reconhecimento” não remete diretamente (apenas) à cultura, mas às expectativas morais de comportamento (amor, respeito, estima) sustentadas pelos sujeitos frente

⁸⁵ HONNETH, Axel. *Redistribuição como reconhecimento: uma resposta a Nancy Fraser*. In: FRASER, Nancy; HONNETH, Axel. *Redistribuição ou reconhecimento? Um intercâmbio político-filosófico*. Tradução de Joel Golb, James Ingram e Christiane Wilke. Londres, 2003. p. 110-197.

a seus parceiros de interação que, quando rompidas, podem gerar um sentimento de desrespeito e injustiça (Fraser; Honneth, 2006, p. 129-225). Quando compartilhado por vários atores, esse sentimento pode desencadear um conflito social, o que considera a “luta por reconhecimento”.

Essas divergências teóricas estendem-se desde a segunda metade da década de 1990 até a publicação conjunta de *Redistribution or Recognition: a Political-Philosophical Exchange* (2006), quando examinam a relação entre redistribuição e reconhecimento. Os autores partem do pressuposto de que as lutas pela identidade têm proliferado de maneira crescente a partir da década de 1970, ao contrário das lutas de caráter econômico que foram dominantes durante grande parte da modernidade, e têm sofrido retrocessos e perdido legitimidade como principal demanda social. Essa importante mudança nas lutas dos movimentos contestatários pode ser explicada pela crescente demanda de reconhecimento entre diferentes grupos sociais, em uma sociedade (moderna)⁸⁶ cada vez mais complexa e interconectada, o que tem levado a uma crescente hibridização e, ao mesmo tempo, a uma percepção das diferenças culturais entre grupos e indivíduos (Amadeo, 2017).

Desta forma, Fraser e Honneth (2006) partem de um entendimento comum sobre a necessidade de problematizar a relação entre reconhecimento e redistribuição, porém com diferenças teóricas importantes sobre aspectos de filosofia moral, teoria social e análise política: para Honneth reconhecimento é um conceito moral e político fundamental, e por isso a redistribuição deve ser pensada como uma categoria derivada do reconhecimento (o ideal socialista da redistribuição estaria subordinado à luta pelo reconhecimento); enquanto Fraser vai propor “uma perspectiva dualista de análise que coloque as duas categorias como dimensões de justiça fundamentais e mutuamente irreduzíveis”, por discordar de redistribuição ser uma categoria subordinada à luta pelo reconhecimento (Amadeo, 2017, p. 251).

Tanto nas teses de Fraser, como nas de Honneth, há um elo perdido entre o reconhecimento e a redistribuição e o sujeito sobre o qual estas ações operam. O fato de Honneth ver o reconhecimento como o reconhecimento do outro não resolve a questão, porque podemos estar frente a uma situação em que o outro reconhece a falta, sem que o reconhecido se reconheça. O elo perdido parece ser o processo de construção de discurso, ou apropriação de elementos discursivos (que Fraser chama de paradigmas populares), por

⁸⁶ Charles Taylor e Jürgen Habermas apresentam diagnósticos semelhantes ao elaborado por Fraser, apontando também para uma mudança no interior do cenário político contemporâneo, cuja atenção teria se voltado a questões relacionadas à identidade e à diferença em detrimento de questões econômicas, antes predominantes (Bressiani, 2011).

parte daqueles excluídos sociais, para que no espaço público eles possam constituir-se como o promotor da ação social a partir de sua própria construção como agente, concomitante às demandas e ao aparecimento de espaços e possibilidades políticas de reconhecimento. Sem este processo, é impossível entender tanto a paridade participativa de Fraser como o autorreconhecimento e a percepção de desrespeito em Honneth (Pinto, 2008, p. 48).

Fraser (2010) advoga contra a visão de que a distribuição e o reconhecimento são dimensões mutuamente excludentes, o que considera uma falsa antítese ao defender que a realização da justiça requer hoje tanto redistribuição material quanto reconhecimento cultural.

Fraser aponta a possibilidade de pontes entre ações políticas que valorizem as identidades dos sujeitos e as que fortaleçam lutas históricas ligadas à universalização de direitos e da justa distribuição financeira que, em países como o Brasil, ainda estão longe de serem temas de um passado distante (Soares, 2021, p. 1).

Ao reconhecer a possibilidade de desenvolvimento de um novo paradigma de justiça social que as integre – uma vez que esses conjuntos de reivindicações aparecem dissociados tanto na prática como intelectualmente (Pizzio, 2016) – Fraser propõe uma *concepção bidimensional de justiça*, que possa absorver tanto a redistribuição quanto o reconhecimento, sem reduzir nenhuma das duas políticas em detrimento da outra. Nancy Fraser (2006) denomina ‘coletividades ambivalentes’ grupos em situações que sofram injustiças de caráter econômico, mas também cultural: logo, devem receber atenção tanto das perspectivas/dimensões político-econômicas, quanto culturais-valorativas.

De algum tempo para cá, as forças da política progressista dividiram-se em dois campos. De um lado, encontram-se os proponentes da *redistribuição*. Apoiando-se em antigas tradições de organizações igualitárias, trabalhistas e socialistas, atores políticos alinhados a essa orientação buscam uma alocação mais justa de recursos e bens. No outro lado, estão os proponentes do “*reconhecimento*”. Apoiando-se em novas visões de uma sociedade “amigável às diferenças”, eles procuram um mundo em que a assimilação às normas da maioria ou da cultura dominante não é mais o preço do respeito igualitário. Membros do primeiro campo esperam redistribuir a riqueza dos ricos para os pobres, do Norte para o Sul, e dos proprietários para os trabalhadores. Membros do segundo, ao contrário, buscam o reconhecimento das distintas perspectivas das minorias étnicas, “raciais” e sexuais, bem como a diferença de gênero. A orientação redistributiva tem uma linhagem filosófica distinta, já que as reivindicações redistributivas igualitárias forneceram o caso paradigmático para a maior parte da teorização sobre justiça social nos últimos 150 anos (Fraser, 2007, p. 101, grifos nossos).

Um exemplo que parece se aproximar desse tipo ideal é a diferenciação sexual, compreendida pelo prisma da concepção weberiana de status. [...] Segundo essa concepção, a divisão social entre heterossexuais e homossexuais não se baseia na economia política, pois os homossexuais estão distribuídos por toda a estrutura de classes da sociedade capitalista, não ocupam uma posição característica na divisão do trabalho e não constituem uma classe explorada. [...] Quando lidamos com grupos sociais que se aproximam do tipo ideal da classe trabalhadora explorada, nos deparamos com injustiças distributivas que exigem soluções redistributivas. É necessária uma política de redistribuição. Em vez disso, quando lidamos com grupos sociais que se aproximam do tipo ideal de sexualidade desprezada, nos deparamos com injustiças de desconhecimento. Nesse caso, é necessária uma política de reconhecimento. [...] as coisas ficam nebulosas quando nos afastamos desses extremos. Quando postulamos um tipo de divisão social situada no meio do espectro conceitual, encontramos uma forma híbrida que combina características da classe explorada com outras de sexualidade desprezada. [...] Enraizados ao mesmo tempo na estrutura econômica e na ordem de status da sociedade, eles implicam injustiças que podem ser atribuídas a ambas as realidades (Fraser, 2008b, p. 90-91, tradução nossa).

A mesma reflexão proposta por Fraser aos homossexuais se estende a muitos outros grupos vulneráveis: mulheres negras marginalizadas, crianças com deficiência, entre outros, o que faz muito sentido nas análises aplicadas ao caso brasileiro, permeado por injustiças de ordem econômica e social/cultural.

Tal procedimento é fundamental pois possibilita a não redução da distribuição ao reconhecimento e, ao mesmo tempo, não limita o reconhecimento ao autorreconhecimento (autoestima) ou à política de *status*. Esta abertura permite o entendimento da complexidade de cenários em embates, tanto no interior da sociedade como nas políticas públicas, suas aplicações e limites (Pinto, 2008, p. 57).

Fraser (2007), contudo, aponta uma falsa dicotomia entre reconhecimento e redistribuição, expressa na máxima Multiculturalismo versus Igualdade Social, e propõe uma virada teórica com a reconfiguração do reconhecimento para o campo da moral. Segundo a autora, “na medida em que o reconhecimento se baseia em identidades, tende a homogeneizar os próprios grupos que estão em disputa” no que Honneth (2003) denominou de luta por reconhecimento. Somado a isso, a filósofa (2006, 2008b) enfatiza que grupos que sofrem injustiças de ordem socioeconômica e de não reconhecimento simultaneamente, nem remédios redistributivos, nem remédios de reconhecimento são suficientes isoladamente. Coletividades ambivalentes – como pobreza e gênero, por exemplo – necessitam de ambos (Pizzio, 2016).

Grupos subordinados bidimensionais sofrem tanto de má distribuição quanto de reconhecimento incorreto de maneiras em que nenhuma injustiça é um efeito indireto da outra, mas ambas são primárias e cooriginais. Portanto, no caso dele, nem uma política de redistribuição nem uma política de reconhecimento são suficientes. Grupos subordinados bidimensionais precisam de ambos (Fraser, 2008b, p. 91, tradução nossa).

Fraser, contudo, pontua um dilema provocado nas questões identitárias que demandam um debate econômico-político (redistribuição) e também uma discussão cultural-valorativa (reconhecimento): no que se refere ao debate racial, “como os antirracistas podem lutar ao mesmo tempo para abolir a ‘raça’ e para valorizar a especificidade cultural dos grupos racializados subordinados” (2006, p. 236), e da mesma forma nas questões de gênero, “como as feministas podem lutar ao mesmo tempo para abolir a diferenciação de gênero e para valorizar a especificidade de gênero?” (Fraser, 2006, p. 236). Ao concluir que ambas as perspectivas se entrelaçam para se reforçarem uma à outra, dialeticamente, esses dilemas estão solucionados.

A autora, porém, avança seus estudos na construção de uma terceira dimensão de justiça: a representação.

2.2.3 Teorias de justiça da representação

Aprofundando ainda mais suas reflexões, Nancy Fraser (2006) propõe que os debates contemporâneos sobre justiça não podem abranger somente questões substanciais de primeira ordem (relativas a desigualdade econômica e respeito à diferença), e sim devem incorporar a dimensão política da representação/pertencimento social, formulando assim uma perspectiva de *tridimensionalidade da justiça social* (Osterne, 2016).

Em muitos casos, as lutas por reconhecimento estão dissociadas das lutas por redistribuição. Dentro de movimentos sociais como o feminismo, por exemplo, tendências ativistas que encaram a redistribuição como um remédio para a dominação masculina estão cada vez mais dissociadas das tendências que olham para o reconhecimento da diferença de gênero [...]. Essa situação exemplifica um fenômeno mais amplo: a difundida separação entre a política cultural e a política social, a política da diferença e a política da igualdade (Fraser, 2007, p. 102).

Voltando-se à formulação de políticas, a crítica/ponderação de Fraser a uma perspectiva meramente identitária das lutas sociais é que nas disputas aguerridas com

outros interesses e grupos na arena política, o modelo da identidade pode posicionar a identidade de grupo como o objeto do reconhecimento:

O resultado é a imposição de uma identidade de grupo singular e drasticamente simplificada que nega a complexidade das vidas dos indivíduos, a multiplicidade de suas identificações e as interseções de suas várias afiliações [...] Como resultado, ele tende a promover o separatismo e a enclausurar os grupos ao invés de fomentar interações entre eles. Ademais, ao negar a heterogeneidade interna, o modelo de identidade obscurece as disputas, *dentro* dos grupos sociais, por autoridade para representá-los, assim como por poder. Consequentemente, isso encobre o poder das facções dominantes e reforça a dominação interna (Fraser, 2007, p. 107).

A virada teórica proposta por Fraser trata o reconhecimento como uma questão de *status* social – *modelo de status* –, em que valoriza a condição dos membros do grupo como parceiros integrais na interação social, e não (apenas) a identidade específica de um grupo. O não reconhecimento, por sua vez, significa a subordinação social no sentido de ser privado de participar como um igual na vida social, e não a depreciação e deformação da identidade de grupo, como muitas vezes se supõe. Conectado ao debate proposto por Fraser (2006), em desenhos de políticas focalizadas igualmente se critica a focalização de grupos identitários em geral, defendendo o reconhecimento das diferenças intragrupos (Farah, 2004, p. 56).

A presença de diferentes segmentos sociais nos processos deliberativos assegura condições de igualdade na formulação e implementação de políticas públicas mais equânimes. Além disso, “uma ação identitária que não dialogue com os sujeitos reais, inseridos em condições de classe, de violência, de lutas, conquistas, retrocessos e avanços, perde sua própria potência política” (Soares, 2021, p. 12), pois seus sujeitos têm uma perspectiva única (e privilegiada) sobre as necessidades e desafios de determinados problemas públicos, e por isso sua participação na formulação de políticas é central. Essa mesma premissa se resume na narrativa de movimentos sociais pela inclusão: “Nada Sobre Nós, Sem Nós”,⁸⁷ que advoga pela participação dos “beneficiários” em instancias de participação de formulação de políticas e dos serviços destinados a eles (Sasaki, 2007).

⁸⁷ Em fevereiro de 2001, o ativista de direitos das pessoas com deficiência Tom Shakespeare utilizou a expressão “Nada sobre nós, sem nós” em sua palestra “Entendendo a deficiência” durante a Conferência Internacional “Deficiência com Atitude”, na University of Western Sydney, Austrália (Sasaki, 2007).

Reparar a injustiça certamente requer uma política de reconhecimento, mas isso não significa mais uma política de identidade. No modelo de *status*, ao contrário, isso significa uma política que visa a superar a subordinação, fazendo do sujeito falsamente reconhecido um membro integral da sociedade, capaz de participar com os outros membros como iguais [...]. Entender o reconhecimento como uma questão de *status* significa examinar os padrões institucionalizados de valoração cultural em função de seus efeitos sobre a posição relativa dos atores sociais. Se e quando tais padrões constituem os atores como parceiros, capazes de participar como iguais, com os outros membros, na vida social, aí nós podemos falar de *reconhecimento recíproco e igualdade de status* (Fraser, 2007, p. 108).

Em sequência, na obra 'Escalas da Justiça' (2008b), a autora acrescenta uma terceira dimensão ao debate: a dimensão política. A filósofa elabora um esquema conceitual para compreender como os enquadramentos da representação política são desenhados e como podem ser deslocados e reconstruídos em meio à pluralidade de arenas discursivas nacionais e transnacionais (Fraser, 2008b). Ao afirmar que "não há redistribuição nem reconhecimento sem representação" (2008b, p. 91), propõe pensar a justiça de mãos dadas com um enquadramento político pautado por procedimentos democráticos – diferentemente das esferas de distribuição (Comunidades e Grupos, Mercado, Estado e Família) postuladas por Walzer (1983).

A não representação – quando os limites políticos e as regras de decisão vigentes negam a determinados sujeitos a possibilidade de participar, em paridade com outros, nos processos de interação social –, a injustiça política é chamada por Fraser de representação falida (2008b).

Nesta perspectiva a dimensão política da justiça especifica o alcance das outras dimensões, uma vez que estabelece os critérios de pertencimento ao determinar quem conta como membro: quem faz parte ou não do grupo dos que têm direito a uma justa redistribuição ou ao reconhecimento mútuo. Quem deve ser o agente operacionalizador das ações para justiça social e como? Ou, para usar os termos de Fraser (2006), quem deve ministrar os remédios: a sociedade civil, o Estado, ou ambos? Assim, o político é o cenário no qual se desenvolvem as lutas por distribuição e reconhecimento (Pizzio, 2016).

Para Fraser (2007), o reconhecimento de um grupo social implica a criação de condições para que esses grupos sejam parceiros na interação social, com iguais oportunidades e respeito. Segundo ela, tanto as injustiças formadoras das desigualdades econômicas como as do não reconhecimento são impeditivos à participação plena na esfera pública, pois sem a igualdade estabelecida em seus vários níveis não há participação de fato entre iguais. É nesse sentido que Fraser

formula o princípio normativo da *paridade de participação*, segundo o qual “a justiça requer arranjos sociais que permitam a todos os membros (adultos) da sociedade interagir uns com os outros como parceiros” (Fraser, 2007, p. 118). Segundo a autora, para que a paridade de participação seja possível, pelo menos, duas condições devem ser satisfeitas:

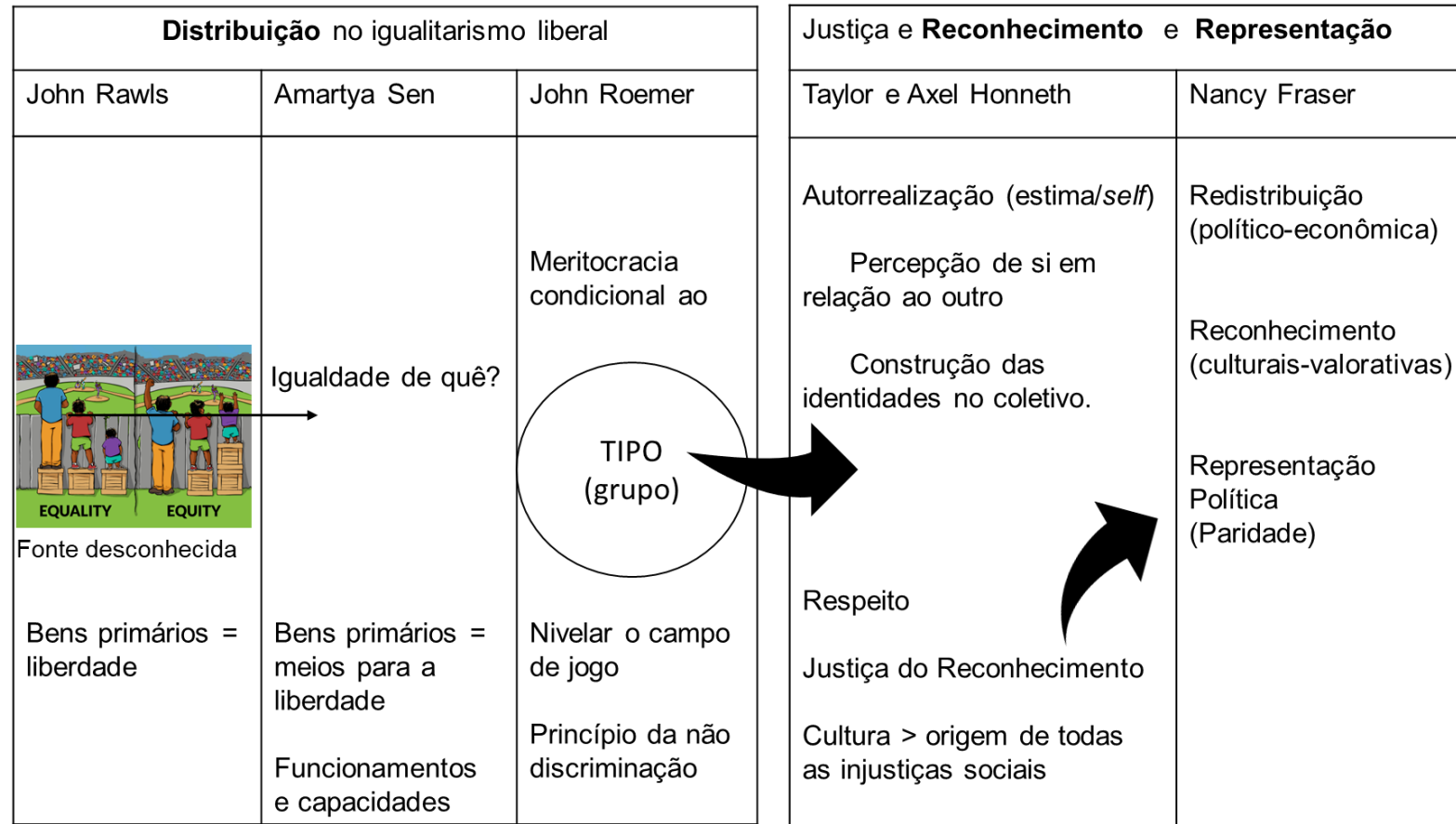
Primeiro, a distribuição dos recursos materiais deve dar-se de modo que assegure a independência e voz dos participantes. Essa eu denomino a **condição objetiva** da paridade participativa. Ela exclui formas e níveis de desigualdade material e dependência econômica que impedem a paridade de participação. Desse modo, são excluídos os arranjos sociais que institucionalizam a privação, a exploração e as grandes disparidades de riqueza, renda e tempo livre, negando, assim, a algumas pessoas os meios e as oportunidades de interagir com outros como parceiros. Ao contrário, a segunda condição requer que os padrões institucionalizados de valoração cultural expressem igual respeito a todos os participantes e assegurem igual oportunidade para alcançar estima social. Essa eu denomino *condição intersubjetiva* de paridade participativa. Ela exclui normas institucionalizadas que sistematicamente depreciam algumas categorias de pessoas e as características associadas a elas. Nesse sentido, são excluídos os padrões institucionalizados de valores que negam a algumas pessoas a condição de parceiros integrais na interação, seja sobrecarregando-os com uma excessiva atribuição de “diferença”, seja falhando em reconhecer o que lhes é distintivo (Fraser, 2007, p. 118, grifo nosso).

Para Fraser, em um mundo globalizado – em parte, pela multiplicação de arenas discursivas nas quais as formas de reivindicação por justiça social explodiram – há obstáculos políticos à paridade participativa, o que justifica a terceira dimensão da justiça: a representação política. A autora tira o reconhecimento do plano identitário para colocá-lo no plano social e político, na arena pública (Soares, 2021).

Assim, com a construção de uma análise tridimensional da justiça social, Fraser também traz contribuições ao seu modelo anterior (bidimensional) com a apropriação do discurso (2008b).

Em geral, o padrão da paridade participativa não pode ser aplicado monologicamente, à maneira de um procedimento de decisão. Ao invés, *ele deve ser aplicado dialogicamente e discursivamente*, por meio de processos democráticos de debate público. Em tais debates, participantes discutem se os padrões institucionalizados de valoração cultural existentes impedem a paridade de participação e se as alternativas propostas a fomentariam, sem exacerbar outras disparidades. Para o modelo de *status*, então, a paridade participativa serve como um idioma de contestação e deliberação públicas sobre questões de justiça. Mais fortemente, ela representa o principal idioma de razão pública, a linguagem preferida para conduzir a argumentação política democrática sobre questões tanto de distribuição quanto de reconhecimento (Fraser, 2007, p. 131, grifo nosso).

Figura 8 – Tridimensionalidade



Fonte: Elaboração da autora.

CAPÍTULO 3 – TRIDIMENSIONALIDADE E POLÍTICAS PÚBLICAS BRASILEIRAS

A perspectiva tridimensional (redistribuição, reconhecimento e representação) formulada por Nancy Fraser é relevante para a análise das políticas públicas no Brasil – e em outros contextos –, pois fornece uma estrutura para avaliar a equidade e a eficácia dessas políticas em lidar com questões de justiça social, identidade e participação política.

A dimensão da redistribuição pode ser observada no contexto brasileiro especialmente nas políticas de bem-estar social, programas de transferência de renda, e políticas de inclusão econômica para grupos historicamente desfavorecidos, como as ações afirmativas. Nesse sentido, merece atenção o programa Bolsa Família (PBF), criado e implementado em 2003 pelo primeiro governo Lula que, considerando renda domiciliar per capita mensal abaixo de R\$ 261, reduziu a taxa de pobreza de 28% da população em 2003 para 13% em 2021 (Neri, 2022).

Já a dimensão do reconhecimento é fundamental para avaliar as políticas de inclusão social, combate à discriminação e valorização das identidades em um país tão diverso e rico culturalmente como o Brasil. Conectado ao debate proposto por Fraser (2006), em desenhos de políticas focalizadas igualmente se critica a focalização de grupos identitários em geral, defendendo o reconhecimento das diferenças intragrupos (Farah, 2004, p. 56). No campo das políticas públicas educacionais, para além da Lei n. 10.639 já apresentada, destacam-se ainda as iniciativas desenvolvidas no âmbito da Secadi (Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão), que correspondem à perspectiva de reconhecimento (Honneth, 2003; Taylor, 1995), uma vez que legitimou politicamente agendas invisíveis ou de limitado reconhecimento público (Carreira, 2019), sem desconsiderar as lutas por distribuição do direito universal à educação escolar (Fraser, 2007), como nos programas de educação carcerária e transporte à população ribeirinha, por exemplo.

Quanto à dimensão da representação, grande parte da literatura de políticas públicas considera o Brasil uma referência mundial em democracia participativa em sociedades desiguais, especialmente a partir da Constituição

Federal de 1988. Dentre as inovações democráticas que ampliaram a participação e que desejam incorporar novos segmentos populacionais nos processos de tomada de decisão política estão o Orçamento Participativo, os conselhos participativos e as conferências sobre temas específicos da ação pública (sobretudo em questões sociais e culturais), do nível local aos níveis estadual e federal; formas de economia solidária; e uma diversidade de outros tipos de interação entre a sociedade e o Estado (Carlos, 2015).

O Brasil é um laboratório de enormes dimensões, do qual provém não apenas o experimento participativo mais conhecido no mundo todo – o Orçamento Participativo –, mas também reformas constitucionais que tornaram obrigatória a implementação de conselhos gestores de políticas nos diferentes níveis da estrutura federativa de governo. As mudanças nas estruturas do Estado favoráveis à introdução de controles sociais na gestão pública têm sido simultaneamente estímulo e produto do protagonismo das organizações civis, agora investidas com funções de representação política (Lavalle; Houtzager; Castello, 2006, p. 45).

Em diversas áreas do setor público estão previstos por lei a existência de órgãos colegiados de políticas públicas, (conselhos, conferências, audiências, fóruns e outras instâncias) que promovem a participação e o controle social. Os conselhos são espaços institucionalizados – constitucionalmente assegurados – onde se espera/pretende esta contribuição de atores mais diversos possível, justamente para que mais opiniões estejam ali representadas (Almeida; Tatagiba, 2012; Tatagiba, 2005). Nesse sentido, um bom exemplo de espaço de participação alinhado à “uma nova institucionalidade para a democracia [...], capaz de atender conjuntamente aos princípios de reconhecimento, participação e redistribuição” (Fleury, 2006, p. 8) foi a criação do Conselho do Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), no primeiro governo Lula, em 2003, e recriado no terceiro governo Lula, em 2023.

O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social criado no Governo Lula pretendeu retomar o desenho da relação Estado e Sociedade inaugurada na Constituição Federal de 1988, e avançar neste processo, gerando um novo espaço institucionalizado e plural no qual se encontram diferentes atores políticos e o governo, possibilitando um processo de concertação social e novas bases para garantir a governabilidade (Fleury, 2006, p. 11).

Também na primeira década dos anos 2000, um conjunto de iniciativas políticas e sociais – entre elas as Conferências da ONU – promoveram uma mudança de perspectiva como as políticas públicas sociais deveriam ser desenhadas e implementadas. Quanto a implementação de políticas com equidade, essa mudança de paradigma teve reflexos nas estruturas burocráticas dos governos, formulando, por exemplo, a teoria da burocracia representativa (Sowa; Selden, 2003): literatura que considera que as origens/perfis socioeconômicos, étnicos ou territoriais dos trabalhadores devem explicar grande parte de seus comportamentos cotidianos e, principalmente, de suas decisões em termos de tratamento diferenciado e distribuição de bens e serviços às suas clientelas, como um espelhamento dos cidadãos nas organizações públicas que os atendem.

Alinhada à dimensão da representação, conforme definida por Nancy Fraser, ao recrutar e incluir pessoas de diferentes origens – étnicas, raciais, de gênero, orientação sexual, religiosa etc. – a teoria da burocracia representativa incentiva que a diversidade da sociedade esteja refletida nos quadros burocráticos e promove a equidade, oferecendo igualdade de oportunidades de acesso a cargos públicos e progressão na carreira.

Uma orientação política que considere esta tridimensionalidade (Fraser, 2008b) promove, não apenas a justiça social, mas também a formulação e implementação de políticas públicas mais sensíveis e eficazes, uma vez que diferentes perspectivas e experiências são consideradas. Diferentemente das visões de Charles Taylor e Axel Honneth, para Fraser a injustiça não está em não reconhecer a identidade – geralmente chamadas de identidades minoritárias e estão historicamente subjugadas ao *status quo* –, mas em não as colocar em igualdade com outras identidades no espaço público.

De acordo com Fraser (2007), a representação política precisa fazer parte de uma das dimensões de justiça, defendendo a presença de um componente não geográfico na representação, muitas vezes ausente da discussão focada na igualdade eleitoral. Nessa corrente é possível encontrar várias vozes que advogam pela legitimidade da representação de grupos na arena política e da representação descritiva (Young, 2006; Phillips, 1995), propondo ir além dos tradicionais grupos de influência e pressão necessários à poliarquia democrática, como grupos de interesse, organizações de *lobby* e partidos políticos. Importa aqui pensar níveis de representação de grupos excluídos do sistema político, como mulheres e negros, a fim

de que suas perspectivas possam ser amplamente incorporadas na agenda política (Almeida, 2013, p. 52).

No campo das políticas públicas de educação o melhor exemplo é o Conselho Nacional de Educação (CNE): um órgão colegiado integrante do Ministério da Educação, com a finalidade de colaborar na formulação da Política Nacional de Educação e exercer atribuições normativas, deliberativas e de assessoramento à gestão federal (Lei n. 9.131 – 1995). Suas propostas são submetidas ao gestor(a) da pasta, justamente por isso a importância de ser plural e representativa (Segatto; Pineda, 2020). Nos últimos vinte anos, é possível observar a conquista de diversos espaços/processos participativos e de reconhecimento, bem como a presença de grupos de pressão (Olson, 1965) com origens/trajetórias/motivações distintas, como indicado pela pesquisadora brasileira Denise Carreira:

Em suas etapas municipal, estadual e nacional, a Conae 2010 [Conferência Nacional de Educação] mobilizou cerca de 450 mil delegados e delegadas. Além da Conferência Nacional de Educação Profissional e Tecnológica (2006) e da Coneb (2008) [Conferência Nacional de Educação Básica], a Conae foi precedida pela Conferência Nacional de Educação Escolar Indígena, realizada em 2009, decorrente de compromisso assumido pelo MEC junto a movimentos indígenas em 2006, após impasse sobre a federalização da educação escolar indígena [...] Como resultado do processo da Coneb, em especial das intensas disputas pela ampliação da participação que marcaram a construção e o desenvolvimento da Conferência, da surpreendente participação de delegados e delegadas no eixo Inclusão e Diversidade e da atuação da Secretaria Geral da Presidência da República junto ao MEC, o Regimento Interno da Conae ampliou as possibilidades de participação, prevendo até mesmo a participação de organizações da sociedade civil e de movimentos sociais de “afirmação da diversidade” [...] exercida por representantes de movimentos sociais negros indicados pela Secad. A representação dos movimentos sociais do campo permaneceu, advinda da Comissão da Coneb. Por demanda do gabinete do ministro, foi destinado um assento à articulação Compromisso Todos pela Educação, que ficou como suplente da Campanha Nacional pelo Direito à Educação na categoria Movimentos em Defesa da Educação. Esse fato *criou uma situação “delicada” entre as duas articulações, conhecidas por origem, composição e posições divergentes em várias agendas das políticas educacionais* (Carreira, 2015, p. 322-323. grifo nosso).

3.1 EQUIDADE EDUCACIONAL

Centrando-se na formulação de políticas educacionais equitativas que esta pesquisa se concentra, embora nenhuma⁸⁸ das correntes teóricas de justiça social apresentadas até aqui trate diretamente do papel da escola, elas são fundantes nesta discussão. Para abordar equidade educacional e as formas justas de distribuição – que ancoram o conceito –, inicialmente é importante ponderar que (1) o reconhecimento da educação como um valor é fruto de uma construção histórica, assim como (2) a conquista pelo direito à educação é resultado de lutas e debates filosóficos.

Os direitos do homem, por mais fundamentais que sejam, são direitos históricos, ou seja, nascidos em certas circunstâncias, caracterizadas por lutas em defesa de novas liberdades contra velhos poderes, e nascidos de modo gradual, não todos de uma vez e nem de uma vez por todas (Bobbio, 2004, p. 9).

A garantia do direito ao seu acesso à educação enquanto “um bem público, um bem comum global, um direito humano fundamental e uma base para garantir a realização de outros direitos” (Unesco, 2017, p. 17) por todos(as) foi uma conquista da modernidade ocidental, ao longo dos últimos três séculos (Coutinho, 1999). Como afirma Norberto Bobbio, não há em nossa contemporaneidade “nenhuma carta de direitos que não identifique o direito à instrução” como integrante da construção do próprio estado de direito (Bobbio, 2004, p. 36). Desta forma, a educação é assumida com base na concepção contemporânea dos direitos, e se manifesta como uma dupla face: como um direito público, porque organiza o mundo público, e um direito subjetivo, porque permite o acesso à essa condição de cidadania.

⁸⁸ Em artigo publicado em 2013, Honneth escreve sobre pedagogia e teoria política. Longe de advogar pela volta à escola tradicional, o autor chama a atenção para o impacto da revolução digital sobre a esfera pública e a crescente heterogeneidade cultural dos cidadãos, em especial nas democracias ocidentais. Segundo Honneth, a pedagogia e teoria democrática precisam enfrentar esses dois desafios para que a educação torne a ser o lugar do aprendizado da cultura democrática. “Para que esses futuros alunos e alunas se tornem, mais tarde, participantes autônomos de uma esfera pública que, então, será extremamente heterogênea e variegada, eles terão de se apropriar da história, da literatura, da geografia e da maioria das outras disciplinas a partir da mesma perspectiva descentralizada que nós atualmente estamos procurando aprender, lenta e penosamente, nas respectivas disciplinas nas universidades”. Conferência de abertura do 23º Congresso da Sociedade Alemã de Educação (DgFE – 12 mar. 2012, em Osnabrück). Ver: HONNETH, Axel. Educação e esfera pública democrática: um capítulo negligenciado da filosofia política. *Civitas* – Revista de Ciências Sociais, Porto Alegre, v. 13, n. 3 p. 544-562, set./dez. 2013. DOI: <https://doi.org/10.15448/1984-7289.2013.3.16529>.

Na modernidade, entre tais direitos sociais, foi aquele à educação pública e universal, laica e gratuita, o primeiro a ser reconhecido de modo positivo: [...] esse direito já está presente nas Constituições que resultam da Revolução Francesa (Coutinho, 1999, p. 50).

Este estudo toma como referência a discussão teórica sobre justiça na escola entre dois dos principais pesquisadores contemporâneos no tema: o sociólogo francês François Dubet e o professor francês Marcel Crahay, pois ambos defendem a educação como direito e a importância de se fazer investimento financeiros nela. Quanto as desigualdades escolares, estes autores alertam que ela por ser reforçada por escolhas pedagógicas e organizacionais pautadas em princípios de justiça meritocrática, incompatíveis com a noção de direitos de todos à aprendizagem.

Os autores são sensíveis, sobretudo, às desigualdades de ordem socioeconômica e comprometidos em identificar os mecanismos, os procedimentos e as culturas presentes nas políticas educacionais que comprometem a equidade educativa e constituem barreiras para a ampliação do direito à educação para os grupos desfavorecidos (Carreira, 2015, p. 413).

A partir da ideia de justiça redistributiva, formulada por Aristóteles (1991), Marcel Crahay (2002) corrobora com o argumento que justiça e igualdade possuem a mesma essência e recupera as duas tipologias de igualdade criada pelo filósofo grego, presentes na diferenciação entre justiça corretiva (igualdade aritmética) e justiça distributiva ou proporcional (a igualdade geométrica).

Para a justiça distributiva baseada na igualdade proporcional ou geométrica é normal dar mais a quem oferece mais à sociedade. Já para a justiça corretiva (igualdade aritmética) não se avalia, para distribuição, o quanto o indivíduo aporta à sociedade, nem seus méritos ou seus talentos. [...] Esse tipo de justiça tem como consequência, equilíbrio, menos que estabelecimento de uma ordem (Crahay, 2002, p. 38, tradução nossa).

Observa-se que para Aristóteles o princípio da equidade exige o reconhecimento das desigualdades existentes na *pólis*, e o tratamento desigual aos desiguais na busca da igualdade entre as pessoas (considerando aqui apenas as que eram livres). Caso contrário, bastaria aplicar a lei de forma generalizada, tratando de forma igual os desiguais.

A mesma coisa, pois, é justa e equitativa, e, embora ambos sejam bons, o equitativo é superior. O que faz surgir o problema é que o equitativo é justo, porém não o legalmente justo, e sim uma correção da justiça legal [...] quando ela é deficiente em razão da sua universalidade (Aristóteles, 1991, p. 120).

Seguindo o conceito de equidade de Aristóteles, Crahay (2002, 2013b) assume que a igualdade de conhecimentos adquiridos na escola é possível sob determinado princípio de justiça, práticas escolares e características de políticas. O autor propõe que, ao longo da história, o debate ético relativo à justiça esteve centrado em três princípios básicos⁸⁹ ligados às concepções de igualdade na pedagogia, que denomina as ideologias pedagógicas: a igualdade de oportunidades, a igualdade de tratamento e a igualdade de conhecimentos adquiridos, sendo que cada ideologia reúne uma concepção própria de justiça e afirmações advindas de experiências empíricas, que influenciaram as políticas educacionais em diversos países do Ocidente.

Segundo o autor, é sob a égide da igualdade de conhecimentos adquiridos que a equidade, na educação básica, é possível. Trata-se de um critério bastante próximo da igualdade de base e que também se pauta em um princípio filosófico não meritocrático, a justiça corretiva proposta por Aristóteles, e também naquilo que as pesquisas já denotaram ser mais eficaz quanto o objetivo é a equidade (Ribeiro, 2013, p. 68).

Adicionalmente, François Dubet (2004) parte do pensamento de John Rawls e tem como preocupação os processos de distribuição do bem social “educação escolar” e os resultados dessa distribuição.

Uma das formas de justiça social consiste em garantir um mínimo de recursos e proteção aos mais fracos e desfavorecidos. Desse ponto de vista, um sistema justo garantiria limites mínimos abaixo dos quais ninguém deveria ficar: é o caso do salário-mínimo, da assistência médica, dos benefícios elementares que protegem os mais fracos da exclusão total. Na verdade, essas garantias visam a limitar os efeitos dos sistemas meritocráticos cuja mecânica muitas vezes leva à manutenção ou mesmo acentuação das desigualdades. Essa

⁸⁹ De forma similar, Demeuse e Baye consideram que, historicamente, é possível identificar três fases nas políticas públicas de educação no respeitante à equidade: a igualdade de acesso, ou seja, o direito de todos à frequência da escola independentemente da sua origem; depois à igualdade de tratamento (ou de recursos), ou seja, a prestação a todos de igual serviço educativo; e, mais recentemente, à igualdade de resultados e competências (DEMEUSE, M.; BAYE, A. Measuring and comparing equity in education systems in Europe. *Education & Formation*, v. 78, p. 131-142, 2008).

concepção de justiça, principalmente a de Rawls, considera que a justiça de um sistema escolar pode ser medida pelo modo como trata os mais fracos e não somente pela criação de uma competição pura. Mais exatamente, ela considera que as desigualdades são aceitáveis, ou mesmo justas, quando não pioram as condições dos mais fracos (Dubet, 2004, p. 546).

Segundo Dubet, o sistema escolar justo – ou menos injusto – não é o que reduz as desigualdades “entre os melhores e os mais fracos”, mas sim aquele que garante aquisições e competências consideradas elementares para os alunos “menos bons e menos favorecidos” (Dubet, 2004, p. 547). Seguindo esta concepção de justiça, os programas de escolaridade regular e obrigatória precisariam ser definidos a partir das exigências comuns garantidas a todos estudantes: evidentemente, estudantes “melhores” poderiam aproveitá-los melhor e progredir mais depressa, mas isso não levaria aos demais serem totalmente abandonados.

Assim, de forma complementar Crahay e Dubet propõem uma reflexão teórico-conceitual entre categorias analíticas de igualdade de base e igualdade de conhecimentos adquiridos para dar contorno empírico ao conceito de equidade educacional e para ponderar sobre a relevância da utilização de métricas advindas dos sistemas de avaliação em larga escala como meio de verificação da distribuição de parte do conhecimento que se espera ser trabalhado na escola (Santos; Callegari; Callegari, 2022).

Dubet trabalha também com o conceito de discriminação positiva na educação, a fim de assegurar maior igualdade de oportunidades ao reconhecer que a escola deve levar em conta as desigualdades reais e procurar, em certa medida, compensá-las:

Essa discriminação tem inicialmente um aspecto “negativo”, que consiste em evitar a concentração excessiva de alunos idênticos, de guetos da cultura, do dinheiro e da qualidade, de um lado, e de guetos de pobreza e das dificuldades, do outro. [...] A melhor maneira de resistir a esse fenômeno incompatível com uma lógica puramente igualitária é a introdução de mecanismos compensatórios eficazes e centrados nos alunos e em seu trabalho [...] (Dubet, 2004, p. 545).

Dubet (2004) resume bem que, *a priori*, o desejo de justiça escolar é indiscutível, mas a definição do que seria uma escola justa é das mais complexas, ou mesmo das mais ambíguas, pois podemos definir justiça de

diferentes maneiras, como apresentado no início deste capítulo. Da mesma forma, na literatura e no campo da educação estão postas diferentes visões sobre equidade educacional, que conseqüentemente influem na formulação das políticas.

Segundo os pesquisadores brasileiros Fábio Waltenberg, Lara Simielli e José Francisco Soares (2021), no amplo debate das teorias da justiça, a questão de métrica adequada para se medir desigualdade em educação ocupa lugar de destaque. Durante quase dois séculos, foi hegemônica a visão de que a métrica deveria ser o bem-estar subjetivo dos cidadãos, a “utilidade”. Somente nos anos 1970, o utilitarismo foi contestado pela métrica objetiva dos “bens primários” por John Rawls, que reabriu o debate, dando voz a incontáveis seguidores e críticos. Nesse sentido, a partir da leitura de diversos pesquisadores que trataram de conceituar equidade, Lara Simielli (2015, p. 22) organiza o debate em três grandes linhas:

1. Foco no acesso aos recursos e processos: a equidade é entendida como o acesso aos recursos e processos que impactam nos resultados dos alunos;
2. Foco nos resultados obtidos pelos alunos: a análise da equidade deve estar intrinsecamente ligada aos resultados educacionais;
3. Abordagem pluralista: a equidade é vista sob um prisma mais abrangente, que engloba os insumos, os processos e os resultados.

Logo, ao interrelacionar o trinômio acesso-permanência-aprendizado, a abordagem pluralista se faz a mais robusta para pensar políticas públicas, uma vez que estas três dimensões são inescapáveis a qualquer pesquisador ou gestor preocupado com a qualidade do sistema educativo (Waltenberg; Simielli; Soares, 2021, p. 7).

De forma resumida, é possível ver a presença destas três grandes linhas descritas por Simielli (2015) na formulação das principais políticas educacionais brasileiras nas últimas três décadas:

Na década de 1990, durante os governos FHC, a criação do Fundef foi importante para ampliar as matrículas e *colocar* grupos mais vulneráveis dentro da escola. A reestruturação do INEP foi base para fortalecer as políticas de *avaliação*, colocando a aprendizagem dos alunos no centro do debate. Nos anos 2000, durante os governos Lula, além da expansão dos mecanismos de *redistribuição de recursos e das*

políticas de avaliação, avanços incluíram as políticas para a diminuição das desigualdades étnico-raciais (por exemplo, com a Lei nº 11.645/2008), a inclusão de crianças e jovens com necessidades especiais ao ensino regular e programas focalizados para a melhoria da aprendizagem e redução de desigualdades educacionais (Segatto; Pineda, 2020, grifo nosso).

No caso brasileiro, vale perguntar qual o princípio de equidade coerente com uma sociedade que já estabeleceu na sua carta magna – de como os direitos e os recursos devem ser distribuídos – os pilares da igualdade e da liberdade. Nesta revisão teórica sobre o conceito de equidade, é importante pontuar a crítica que se faz – principalmente por movimentos sociais de base, instituições com posicionamento partidário alinhados à esquerda, entre outros – às interpretações do conceito de equidade como “Reformista” e não “Revolucionário”, uma vez que não estaria vocacionado para desfazer a estrutura social capitalista, mas que estaria mais interessado em gerar justiça dentro dela. De fato, alguns dos/as autores/as que discutem equidade se assumem liberais, de uma perspectiva mais social, e realmente não se colocam preocupados com o desfazimento da sociedade capitalista.

O projeto revolucionário — fundamentalmente de inspiração marxista, que tem como finalidade, gradual ou abruptamente, a superação da ordem capitalista. O mesmo orienta-se nos valores voltados para o desenvolvimento de uma sociedade sem classes, fundada na emancipação humana e organizada mediante a associação de livres produtores, a partir da erradicação do comando do capital, da exploração e das formas de dominação. [...] As ações desenvolvidas em torno deste projeto centram-se nas lutas de classes (orientadas diretamente na contradição capital-trabalho e nos fundamentos da ordem burguesa) e nas complementárias lutas sociais (orientadas nas diversas formas particulares de expressão da “questão social”, formas de desigualdades e discriminação social) (Montaño, 2014, p. 35).

Todas essas visões sobre equidade de forma geral, e equidade educacional em particular, constroem discursos que repercutem na incidência por políticas públicas alinhadas ao seu entendimento, como observado neste estudo.

Resgatando as teorias de políticas públicas proposta por Theodore Lowi alinhada à perspectiva tridimensional formulada por Nancy Fraser, chegamos ao quadro analítico (Quadro 11) desta pesquisa, que contribuíra com o *frame* teórico-metodológico adotado para a análise dos *corpora* deste estudo.

Quadro 11 – Quadro analítico

Teoria política	Descrição	Teórico(a) referência			Processo decisório	Exemplos de políticas educacionais brasileiras
Políticas distributivas	Decisões tomadas pelo governo para alocação de recursos que não estão constrangidos por recursos limitados, gerando impactos mais individuais do que universais, ao privilegiar certos grupos sociais ou regiões, sem que nenhuma outra seja prejudicada	Theodore Lowi	probabilidade de coerção remota	impacto coercitivo individual	Ocorrem fundamentalmente no Congresso: composto por atores com grande capacidade de barganha	Programa federal 'Transporte Escolar Acessível': a legislação brasileira garante transporte acessível para estudantes com deficiência, facilitando o acesso à escola em horário regular, bem como ao Atendimento Educacional Especializado (AEE) em dias e horários pré-determinados.
Políticas regulatórias	Mais visíveis ao público, envolvendo burocracia, políticos e grupos de interesse. Têm impactos específicos e individualizados, mas não são facilmente desagregadas. Embora sejam feitas em termos gerais – e não específicas a partir da pressão de grupos organizados – seus efeitos alteram as estruturas de custos dos agentes individuais		probabilidade coercitiva imediata	impacto coercitivo individual		A Lei que organiza o campo da educação brasileira é a Lei de Diretrizes e Bases (Lei Federal n.º 9394/96).

Políticas redistributivas	São generalizáveis e envolvem setores sociais mais abrangentes, e não são facilmente atomizadas; São mais difíceis de serem implementadas, porque há, por definição, um grupo sendo beneficiado e outro, prejudicado. Concentradas em injustiças socioeconômicas, oriundas da estrutura econômica da sociedade		probabilidade coercitiva imediata	incidem coercitivamente sobre o coletivo	São elaboradas e implementadas pelo Poder Executivo, por caracterizar-se por decisões altamente centralizadas. Para Lowi, uma política pública redistributiva geraria um processo político altamente conflituoso, uma vez que os atores identificariam os benefícios e as desvantagens dessa política pública e buscariam as melhores condições para sua implementação	Políticas de financiamento educacional, em que todos os municípios e estados contribuem para a constituição de um fundo (como o FUNDEB), mas o recurso é repartido de acordo com as matrículas e não com as contribuições. Bolas de Estudo para retenção de estudantes do Ensino Médio, como a Poupança Jovem em MG e no PI.
Políticas constitutivas	Visam a criação ou modificação da estrutura de governo ou das relações de poder e o estabelecimento de regras pela adoção de decisões públicas. Lidam com procedimentos.		probabilidade de coerção remota	incidem coercitivamente sobre o coletivo	Provocam conflitos entre os entes e os atores envolvidos, pois alteram o equilíbrio existente entre quem decide e quem executa.	Ordenamentos jurídicos que definem a distribuição de responsabilidade entre municípios, Estados e a União como a própria Constituição Federal de 1988
Políticas de reconhecimento / Políticas identitárias	Autorrealização (estima/self): indivíduos/povos lutam por políticas públicas	Charles Taylor		incidem coercitivamente sobre o coletivo	O Estado liberal seria cego para o reconhecimento e	Produção de materiais específicos e as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Escolar Indígena

	que busquem conservar o direito de continuarem autênticos e fiéis às suas identidades, nas esferas íntimas e públicas de interação social				promoção de uma política da diferença	na Educação Básica: resolução do CNE, nº 5, de 22 de junho de 2012, que organiza o direito a uma educação escolar diferenciada para os povos indígenas
	A identidade do indivíduo é constituída pelo reconhecimento intersubjetivo em três esferas: (1) do amor, pelas relações pessoais com vínculo afetivo; (2) esfera jurídica-moral, pelas relações de direito e autorrespeito; e (3) na esfera da estima social, em relações de solidariedade.	Axel Honneth			Pressões do movimento negro	Lei 10.639 (segunda lei sancionada pelo presidente Lula em seu primeiro mandato) que altera a Lei 9.394/1996 (LDB), incluindo a obrigatoriedade da temática "História e Cultura Afro-Brasileira" no currículo oficial da Rede de Ensino.
Políticas de redistribuição e reconhecimento: concepção bidimensional	Segundo a filósofa, para grupos que sofrem injustiças de ordem socioeconômica e de não reconhecimento simultaneamente, nem remédios redistributivos, nem remédios de reconhecimento são suficientes isoladamente. Coletividades	Nancy Fraser			Pressões do movimento estudantil	Programas de Bolsa por recorte racial, especialmente no Ensino Superior.

	ambivalentes – como pobreza e raça, por exemplo – necessitam de ambos					
Política de representação, redistribuição e reconhecimento: concepção tridimensional	Pontes entre ações políticas que valorizem as identidades dos sujeitos e as que fortaleçam lutas históricas ligadas à universalização de direitos e da justa distribuição financeira.				Envolvimento de movimentos sociais identitários, que fazem pressão por suas agendas	Conselhos participativos: recursos, representação e força política

Fonte: Elaboração da autora.

CAPÍTULO 4 – PERCURSO METODOLÓGICO

Uma vez apresentado o objeto no primeiro capítulo e no segundo o referencial teórico adotado, neste capítulo são apresentadas as escolhas filosóficas e metodológicas para alcançar o alinhamento entre os domínios substantivo, teórico e metodológico da pesquisa.

Um método de pesquisa é uma estratégia de investigação que vai dos pressupostos filosóficos subjacentes ao desenho da pesquisa e à coleta de dados. A escolha do método de pesquisa influencia a maneira como o pesquisador coleta os dados. Métodos de pesquisa específicos também implicam diferentes habilidades, suposições e práticas de pesquisa (Myers, 1997, p. 6, tradução nossa).

Coerente com a minha trajetória de pesquisas anteriores, a abordagem qualitativa foi a escolha natural para a investigação desta tese, dado que considera o contexto social para compreender como as decisões e ações ocorrem (Myers, 2013). Conscientemente ou não, trazemos nossas crenças e pressupostos filosóficos para as abordagens de pesquisa, que são a base da escolha das teorias que orientam uma pesquisa qualitativa.

A filosofia molda como formulamos um problema de pesquisa, as perguntas de pesquisa e como buscamos as informações para respondê-las.

Quando a literatura discute a adoção de certa perspectiva metodológica, ela se coloca diante de pelo menos duas dimensões analíticas distintas: uma filosófica – aspectos epistemológicos e ontológicos – e outra relacionada à práxis da ciência – métodos utilizados (Silva, 2015, p. 120).

Myers (1997) recorda que, da mesma forma que pessoas diferentes têm diferentes crenças e valores, há diferentes maneiras de entender o que é pesquisa, sendo que toda pesquisa se baseia em alguns pressupostos que a definem como válida e quais os métodos mais apropriados. Justamente este conjunto de crenças e valores de pesquisa está relacionado a determinadas concepções e pressupostos que temos sobre a realidade, sobre como as coisas são (ontologia) e sobre a forma como acreditamos que o conhecimento humano – e o conhecimento em qualquer trabalho científico – é construído (epistemologia). Assim, a partir de diferentes visões ontológicas e

epistemológicas, geram-se diferentes paradigmas de pesquisa⁹⁰ que, por sua vez, irão informar o método de pesquisa a ser adotado (Crotty, 1998).

4.1 PARADIGMA DE PESQUISA

As pesquisadoras brasileiras Marlei Pozzebon e Máira Petrini (2013) identificaram uma constante busca por estratégias de pesquisa de natureza não positivista, como as abordagens interpretativistas, construtivistas ou pós-modernas nas pesquisas em administração, assim como um rápido crescimento do uso de métodos qualitativos (Pozzebon; Petrini, 2013, p. 1). Dado que meu interesse de pesquisa está na compreensão das estruturas expressas nos discursos, a partir dos significados de equidade educacional atribuídos por certos agentes (ISP brasileiro), a abordagem desta pesquisa se enquadra na articulação de dois paradigmas: crítico e interpretativo, sendo assim crítico-interpretativa, uma vez que pesquisadores interpretativos precisam conscientemente adotar uma postura crítica e reflexiva em relação ao papel de atores da sociedade civil na arena pública.⁹¹

A articulação desses dois paradigmas já foi proposta e defendida por diversos autores, por não serem necessariamente opostos e/ou podem ser acomodados dentro de um mesmo estudo (Myers, 1997, p. 4). Nos termos colocados por Pozzebon e Petrini (2013):

Pesquisadores interpretativistas (ou construtivistas) supõem que a realidade só pode ser apreciada através de construções sociais, tais como símbolos e significados compartilhados. [...] *Pesquisa interpretativa* concentra-se na complexidade do ser humano e dos fenômenos sociais na busca do entendimento dentro de um determinado contexto. Pesquisadores críticos supõem que a realidade social é historicamente construída e suas estruturas de interação e de dominação são produzidas e reproduzidas pelas pessoas. A principal tarefa da investigação crítica é a crítica social, em que as condições restritivas e alienantes do status quo são trazidos à luz. A *pesquisa crítica* centra-se nas oposições, conflitos e contradições da sociedade contemporânea, e procura ser emancipatória, buscando eliminar as

⁹⁰ Esse conjunto de crenças e valores de pesquisa são tratados de diferentes maneiras na literatura (paradigmas de pesquisa, tradições, orientações, etc.) e podem ser entendidos como um conjunto complexo de suposições, visões de mundo, orientações, procedimentos e práticas: todo um conjunto de realizar pesquisas.

⁹¹ Ver mais em: DOOLIN, B. Information technology as disciplinary technology: being critical in interpretive research on information systems. *Journal of Information Technology*, v. 13, p. 301-311, 1998.

causas da alienação e da dominação (Pozzebon; Petrini, 2013, p. 2, grifo nosso).

De forma convergente, a Análise Crítica do Discurso (ACD) – estratégia teórico metodológica (Chouliaraki; Fairclough, 1999) adotada nesta pesquisa – é um exemplo de metodologia e de perspectiva para o estudo de fenômenos sociais que combina naturalmente elementos interpretativos e críticos.

4.2 ANÁLISE CRÍTICA DO DISCURSO (ACD)

O imenso campo da Análise do Discurso é uma área de estudo muito diversificada, com uma variedade de abordagens que se tornou “uma espécie de coringa” para um conjunto indeterminado de quadros teóricos (Mainueneau, 1997, p. 12), uma vez que, “hoje em dia, toda produção de linguagem pode ser considerada discurso” (Alves; Gomes; Souza, 2006, p. 4). Em meu mestrado (Pineda, 2007), por exemplo, a pesquisa foi ancorada na Linguística Sistemico Funcional, que também considera os contextos como dados preciosos, uma vez que ambas estão preocupadas com a relação entre linguagem e sociedade.

Inicialmente, as diversas linhas da Análise do Discurso foram classificadas a partir de duas tradições regionais, sendo que

A escola francesa, privilegia o texto escrito e a tradição estruturalista de Ferdinand de Saussure, Claude Levi-Strauss, Barthes e outros; a tradição anglo-saxã privilegia a oralidade, a sociologia de matriz interacionista, cujos fundamentos vêm de George Mead, Herbert Blumer, Howard Becker, Erving Goffman e outros, e os estudos etnometodológicos, sobretudo inspirados por Harold Garfinkel (Alves; Gomes; Souza, 2006, p. 4).

Porém, a classificação (das abordagens da AD) mais aceita – ainda que não de forma absoluta – é quanto a natureza de sua orientação social para o discurso, distinguindo-as em dois grupos: abordagens “críticas” (Fairclough, 2001) e “não-críticas” (Mainueneau, 2015).

As abordagens críticas diferem das abordagens não-críticas não apenas sua descrição das práticas discursivas, mas também ao mostrarem como o discurso é moldado por relações de poder e ideologias e os efeitos construtivos que o discurso exerce sobre as identidades sociais, as relações sociais e os sistemas de conhecimento

e crença, nenhum dos quais é normalmente aparente para os participantes do discurso (Fairclough, 2001, p. 31).

A origem institucional da Análise Crítica do Discurso (ACD) como uma vertente reconhecida da linguística aplicada remonta ao início dos anos 1990, após um pequeno simpósio em Amsterdã (Holanda) em janeiro de 1991, quando um 'grupo de pares científicos' – Teun van Dijk, Norman Fairclough, Gunther Kress, Theo van Leeuwen e Ruth Wodak – tiveram a oportunidade de passar dois dias juntos discutindo as teorias e métodos de análise do discurso, e especificamente ACD. Nesse processo de formação do grupo, o encontro possibilitou que confrontassem “as diferenças em relação a outras teorias e metodologias na análise do discurso e semelhança de uma forma programática que poderia enquadrar as diferentes abordagens teóricas das várias biografias e escolas dos respectivos estudiosos” (Wodak; Meyer, 2001, p. 4, tradução nossa), “acompanhando o surgimento de um paradigma, unificado mais por uma agenda de pesquisa do que por uma teoria ou metodologia comuns” (Wodak, 2004, p. 228). Ainda assim, a separação entre crítica e não crítica feita pela ACD é muito criticada, especialmente pela escola francesa que, considera a ACD como mais um movimento do que uma nova perspectiva. Já para Fairclough (2001) a ACD não é apenas uma evolução das correntes que a precederam, mas sim uma nova linha de estudo: uma corrente que traria novas ferramentas de análise

O estudo da linguagem, segundo Fairclough (2001, p. 20), deve prescindir de uma “visão estática das relações de poder com ênfase exagerada no papel desempenhado pelo amoldamento ideológico dos textos linguísticos na reprodução das relações de poder existentes”

Esta heterogeneidade de abordagens teóricas e metodológicas representada nesse campo da linguística é, “quando muito, uma perspectiva compartilhada sobre como fazer análise linguística, semiótica e do discurso” (Van Dijk, 1993, p. 131), fundamentalmente interessada “em analisar relações estruturais, transparentes ou veladas, de discriminação, poder e controle manifestas na linguagem” (Wodak, 2004, p. 225).

Em 1997, Norman Fairclough e Ruth Wodak apresentaram um programa de oito critérios que caracterizam os trabalhos que seguem o paradigma da

Análise Crítica do Discurso, iniciado pelo linguista britânico Gunther Kress em 1990:⁹²

1. CDA aborda problemas sociais.
2. As relações de poder são discursivas.
3. O discurso constitui a sociedade e a cultura.
4. O discurso faz um trabalho ideológico.
5. O discurso é histórico.
6. A ligação entre texto e sociedade é mediada.
7. A análise do discurso é interpretativa e explicativa.
8. O discurso é uma forma de ação social.

4.2.1 Discurso, ideologia e poder

Para Michel Pêcheux – e a Escola Francesa de Análise de Discurso – o discurso materializa a ideologia, uma vez que o discurso é “efeito de sentidos” entre interlocutores (Walsh, 2011, p. 10-11). Desta forma:

Não há um único sentido, mas um jogo simbólico em que o sujeito está desde sempre inserido, ocupando posições discursivas. Essas posições discursivas são históricas, dependem, portanto, de um estado de coisas social e ideologicamente definido (Walsh, 2011, p. 11).

Dominique Maingueneau, contudo, alerta que “ideologia não deve ser concebida como “visão do mundo”, mas como modo de organização, legível sobre as duas vertentes da prática discursiva” (Maingueneau, 1997, p. 60).

Segundo linguista holandês Teun Van Dijk (2011), a (re)produção da dominação nos discursos consiste no exercício do poder social das elites por meio da circulação de textos ideologicamente constituídos que, ao serem incorporados pelos consumidores destes textos, naturalizam posições tornando os processos sociais de sujeição invisíveis. Na descrição de Van Dijk (2001, p. 352), a ACD

[...] é um tipo de pesquisa analítica do discurso que [...] estuda as maneiras pelas quais o abuso do poder social, a dominação e a

⁹² KRESS, G. Critical discourse analysis. *Annual Review of Applied Linguistics*, n. 11, p. 84-97, 1990.

desigualdade são produzidos, reproduzidos e resistidos por meio de textos e falas no contexto social e político.

Apesar de trabalharem com concepções de discurso e de sujeito próprias, a corrente francesa (campo de estudos de Michel Pêcheux) e a ACD têm em comum o fato de tratarem da língua, do que é feito por meio da linguagem e na sinergia quanto ao fator ideologia, podendo assim, em certos aspectos, serem complementares (apesar de algumas diferenças fundamentais em suas ênfases teóricas).

Neste estudo, buscando identificar como o entendimento sobre equidade educacional reflete no *advocacy* de investidores sociais, ambas perspectivas foram pertinentes na análise dos *corpora*, à medida que contribuíram para elucidar naturalizações/apagamentos (Pêcheux, 1982), assim como demonstrar as mudanças sociais como efeito da mudança discursiva (Teun Van Dijk, (2011) ao longo do recorte temporal analisado. Por tal motivo, foi igualmente relevante mobilizar a vertente histórica da ACD: a Abordagem Histórico-Discursiva (AHD).

4.2.2 Discurso no tempo

Segundo Alves (2002c), uma vez que os discursos se relacionam a ideologias e às questões da distribuição de poder no mundo social, “uma análise do discurso não pode se restringir a uma mera descrição dos conteúdos linguísticos das falas e textos”. Para o linguista holandês Teun Van Dijk pesquisas que se apoiam na ACD “assumem uma posição explícita e, portanto, querem entender, expor e, em última análise, resistir à desigualdade social”. Mais que isso, Van Dijk reforça a necessidade de se estudar “a forma como o abuso do poder social, o domínio e a desigualdade são encenados, reproduzidos e resistidos” no contexto social e político (Van Dijk, 2001, p. 352).

Nesse sentido, Nelson Phillips e Cynthia Hardy (2002, p. 25) chamam a atenção para a análise do contexto em “como ele privilegia alguns atores em detrimento de outros e como mudanças amplas no discurso resultam em diferentes constelações de vantagens e desvantagens”. Na mesma direção, Martin Reisigl e Ruth Wodak (2017) trabalham com uma abordagem triangular, baseada em um conceito de “contexto” que leva em conta quatro níveis:

1. o imediato, linguagem ou texto-cotexto interno e co-discurso

2. a relação intertextual e interdiscursiva entre enunciados, textos, gêneros e discursos
3. as variáveis sociais extralinguísticas e quadros institucionais de um “contexto de situação” específico
4. o contexto sociopolítico e histórico mais amplo, no qual as práticas discursivas estão inseridas e relacionadas.

Em sua pesquisa, além de explicar por que certos eventos, experiências, enunciados e assim por diante foram percebidos e reproduzidos de maneiras específicas (e preconceituosas), Ruth Wodak se preocupa em explicar por que e como estão vinculados a ideologias específicas em determinados períodos, em contextos sócio-políticos específicos. Nesse sentido, a Abordagem Histórico-Discursiva (AHD) – também conhecida como Escola de Viena – é pertinente à este estudo por (Reisigl; Wodak, 2008, p. 119):

- sua orientação interdisciplinar, que permite evitar restrições disciplinares;
- o princípio da triangulação, que implica um movimento quase caleidoscópico em direção ao objeto de pesquisa e permite a apreensão de muitas facetas diferentes do objeto sob investigação;
- aplicações práticas dos resultados para fins emancipatórios e democráticos;
- (principalmente) a análise histórica, que permite transcender holofotes estáticos e focar na reconstrução diacrônica e explicação da mudança discursiva.

O ponto de partida da presente análise é a primeira eleição do presidente de Luís Inácio Lula da Silva (PT), percorrendo as duas gestões e o impeachment de Dilma Rousseff (PT), a gestão Michel Temer (MDB) até o fim do mandato de Jair Bolsonaro em 2022 (sem partido), passando por contextos sociais e políticos bastante antagônicos. Logo, é importante considerar que as práticas discursivas “estão inseridas e relacionadas em um contexto sociopolítico e histórico mais amplo” (Reisigl; Wodak, 2017, p. 93) e, por isso, esta análise utiliza a perspectiva histórica da ACD (Wodak, 2006) para analisar as mudanças e modulações no discurso do investimento social privado no período observado.

Sem perder de vista a pergunta central desta pesquisa, a narrativa apresentada neste estudo está orientada às políticas de educação com olhar

para a equidade – pano de fundo do estudo – a partir da eleição de momentos críticos à agenda educacional brasileira nas últimas duas décadas. O conceito de momentos críticos [*critical junctures*] utilizado considera “os eventos desencadeadores que colocam em movimento os processos de mudança institucional ou política” (Hogan; Doyle, 2007, p. 885), adotado nesta análise para se referir a conjuntos de eventos (políticas, iniciativas etc.). Logo, não necessariamente são momentos de crise, tampouco está associado à um juízo de valor (positivo ou negativo).

Por se tratar de uma análise discursiva, é pertinente identificar quais elementos caracterizam os discursos.

4.3 CARACTERÍSTICAS DO DISCURSO

Em um contexto histórico, o linguista semiótico francês Émile Benveniste foi o primeiro linguista a desenvolver uma teoria linguística que engloba as dimensões do sujeito e do discurso, a partir do pensamento de Ferdinand Saussure: a Linguística da Enunciação, e da corrente que se tornou conhecida como teorias da enunciação. Segundo Benveniste, o discurso é caracterizado por uma enunciação que supõe um locutor e um ouvinte: em outras palavras, um emissor e um receptor, e pela vontade do emissor de influenciar seu receptor.

À luz das teorias de discurso elaboradas pelo linguista russo Mikhail Bakhtin (1981) e Bakhtin e Volochinov (Bakhtin, 2006), as palavras incorporam em seus significados lógicas de diferentes campos – não apenas do campo linguístico –, o que as tornam dialógicas e não monológicas, uma vez que o ser humano só pode ser compreendido em sua relação com o outro. Da mesma forma, um discurso se refere sempre a outro discurso, presente ou não, dependendo da relação bivocal entre emissor e receptor.

Foi a partir da noção de dialogismo que Bakhtin elaborou sua teoria da polifonia (Alves; Gomes; Souza, 2006), pela qual o discurso se compõe em um jogo de várias vozes, complementares, concorrentes e contraditórias. Em sua obra *Problemas da Poética de Dostoiévski* (1981), o linguista faz uma analogia às máscaras carnavalescas de Veneza para retratar os textos polifônicos, nos quais cada “máscara” corresponde a uma voz e todas as vozes “falam” ao mesmo tempo, sem que haja a preponderância de uma sobre outra:

polifonicamente. De acordo com o linguista francês Oswald Ducrot (1987), a polifonia existe quando em um mesmo enunciado podem ser distinguidos múltiplos enunciadores ou locutores.

Ducrot (1987) defende também que muitas vezes o que não é dito tem uma importância fundamental na construção e caracterização dos significados de um discurso. A linguista brasileira Eni Orlandi (2007, p. 68-75) vai além ao afirmar que o silêncio pode ser compreendido como a “iminência de sentido”, e o classifica em:

- Silêncio fundador: indica que o sentido pode sempre ser outro;
- Silêncio constitutivo: utiliza-se uma palavra ou expressão no lugar da outra;
- Silêncio local é a censura, a proibição dizer em uma certa conjuntura.
- De forma complementar, a corrente francesa da AD também analisa o que é dito e o que não é dito (silêncio): ou seja, o implícito.

4.4 ESCOLHAS METODOLÓGICAS

Assim, como existem várias perspectivas filosóficas que podem informar a pesquisa qualitativa, também existem vários métodos de pesquisa qualitativa, que foram desenvolvidos nas ciências sociais para permitir aos pesquisadores estudar fenômenos sociais e culturais, dentre os quais escolhi o estudo de caso que “investiga um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto da vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos” (Yin, 2001, p. 32), utilizando múltiplas fontes de evidência.

Novamente, vale reforçar que o contexto se dá apenas no contexto político social em que o enunciado é produzido, mas também em suas condições objetivas de produção. Assim, esta análise considerou as particularidades que esses textos possuem (diferentes gêneros discursivos), como mais bem descrito à diante.

Buscando-se compreender melhor o fenômeno dos efeitos do discurso de investidores sociais em sua incidência política, em toda sua particularidade e complexidade, esta pesquisa desenvolve um estudo de caso intrínseco (Stake, 1998).

Ademais, foi utilizada uma abordagem histórica, longitudinal e processual (Langley, 1999) para desvendar como e por que os discursos surgem, se desenvolvem, crescem ou terminam ao longo do tempo, combinada com a perspectiva histórica (Reisigl; Wodak, 2017) da Análise Crítica do Discurso (Fairclough; Mulderrig; Wodak, 2011; Van Dijk, 2017), para a análise dos *corpora*.

Para lidar com o desafio da natureza confusa dos dados do processo – os limites ambíguos que caracterizam a sequência de eventos a serem analisados, juntamente com múltiplos níveis e unidades de análise, o enraizamento temporal de tais eventos e sua variação de acordo com precisão, duração e relevância e a variedade de dados embutidos em certos tipos de fenômenos (Pagotto, 2020, p. 99) – foram utilizadas como estratégias: *Temporal Bracketing* [escalonamento temporal], narrativa e *Visual Mapping* [mapeamento visual] (Langley, 1999).

Os fenômenos do processo têm um caráter fluido que se espalha tanto no espaço quanto no tempo (Pettigrew, 1992). Além disso, uma das principais razões para se adotar uma abordagem de processo qualitativo é justamente levar em consideração o contexto (Pettigrew, 1992; Yin, 1994). Isso leva, inevitavelmente, à consideração de múltiplos níveis de análise, por vezes difíceis de separar uns dos outros – constituídos por um continuum, em vez de uma hierarquia ou uma classificação clara. Isso complica ainda mais o processo de criação de sentido (Langley, 1999, p. 692, tradução nossa).

Ciente de que “um ponto forte muito importante da coleta de dados para um estudo de caso é a oportunidade de utilizar muitas fontes diferentes para a obtenção de evidências” (Yin, 2001, p. 120), esta pesquisa adotou a triangulação de tipos distintos de dados, descritos no Quadro 12. A estratégia de triangulação de dados também foi utilizada como forma de assegurar a validade interna do estudo (Creswell, 2007; Pozzebon; Petrini, 2013).

Quadro 12 – Síntese dos *corpora* e respectivas formas de coleta

Corpora	Coleta
Transcrições das entrevistas e anotações de percepções.	26 entrevistas
Transcrições de eventos e falas públicas	Eventos públicos e privados
	Vídeos publicados na internet
	Documentos institucionais

Anotações próprias, atas, relatórios etc. Textos institucionais	Documentos públicos • 10 relatórios anuais da Comissão de Educação da Câmara (entre 2011 e 2021) disponíveis no site da Câmara • 3 documentos sobre o Prêmio Darcy Ribeiro
---	---

Fonte: Elaboração da autora.

4.4.1 Construção do campo

A construção do campo em que os *corpora* desta pesquisa foram coletados seguiu um protocolo de pesquisa alinhado à metodologia de estudo de caso, em consonância com as premissas da Análise Crítica do Discurso (ACD). Isto posto, um dado de contexto a ser considerado na construção do campo foi a experiência profissional de mais de 15 anos da pesquisadora como *practioner* em instituições de investimento social privado. Este conhecimento prévio do setor foi o disparador para identificar quais instituições de ISP tiveram destaque na articulação com o Ministério da Educação (MEC) nas últimas duas décadas, e então quais os atores e episódios a elas relacionados seriam pertinentes analisar. O caminho inverso também foi adotado, partindo das políticas públicas educacionais que mobilizaram grande envolvimento do ISP em sua formulação, para a identificação das fontes.

Figura 9 – Construção do campo de pesquisa



Fonte: Elaboração da autora.

Como estratégia para consolidar as informações identificadas a partir deste levantamento prévio de agentes (instituições e personalidades) atuantes na/para incidência de políticas nas duas décadas observadas, construí o mapeamento das relações entre as instituições da filantropia empresarial/familiar/independente brasileiras, o setor privado e as demais organizações da sociedade civil – movimentos sociais, organizações de defesa de direitos etc. – do campo, que denominei de ‘Ecossistema do ISP em educação pública’.

Enquanto um “espaço de tensão e conflito, onde os diversos atores sociais carregam sua própria lógica (*habitus*) e concorrem para estabelecer um monopólio sobre as diversas espécies de capital” (Alves, 2002b, p. 114), este ‘Ecossistema’ considera as relações de parceria, proximidade e confronto/polaridade que as instituições do campo fundacional assumem com diferentes atores, e suas estratégias para desenvolver suas ações de implementação de programas e/ou incidência política [*advocacy*], foco deste estudo.

Figura 10 – Ecossistema do ISP em educação pública



Fonte: Elaboração da autora.

4.4.2 Entrevistas

Entrevista é a prática mais comum para coletar dados qualitativos e recolher o material discursivo dos(as) informantes, dado que “a história oral documenta o passado” (Miles; Huberman; Saldaña, 2014, p. 28).

Com o objetivo de traçar o panorama completo e diverso em que os discursos operam, a partir deste mapeamento localizei agentes de diferentes perfis – e não exclusivamente de institutos e fundações – envolvidos no debate e na formulação de políticas educacionais mais equânimes, como: academia, iniciativa privada, movimentos sociais, instituições religiosas, movimentos incivis, instituições-meio, organismos internacionais (entre outros) para serem entrevistados. Quanto a preocupação com a imparcialidade (e credibilidade) do estudo, é importante mencionar a atenção em também ouvir opiniões divergentes e, inclusive, interlocutores críticos à atuação do mundo fundacional na educação pública. Também foi considerada a participação destes agentes na governança do Gife, dado que a instituição é representativa do setor e consolidou a educação como uma agenda do chamado ‘investimento social privado brasileiro’.

Todos/as entrevistados/as foram convidados por sua trajetória individual. Mesmo no caso da entrevista 22, para quem o convite foi realizado enquanto uma representação institucional, havia uma preferência por ele/a, dado sua longa trajetória profissional de mais de duas décadas na instituição em questão.

Estes cruzamentos geraram uma lista inicial de informantes desejáveis, sob a qual iniciou-se o processo de coleta de dados. Entre os meses de novembro de 2021 e outubro de 2022 foram realizadas 26 entrevistas em profundidade, com durações entre 00:26’ à 03h13 (Apêndice C).

Para cada informante entrevistado, foi seguido um protocolo de investigação prévio, com o levantamento de informações e identificação de pontos de convergência com a pesquisa. Logo, antes de cada nova entrevista era realizado um pré-campo, que também geraram dados, a saber: leitura das produções mais recentes e/ou relevantes; checagem de postagens recentes nas redes sociais; pesquisa pelo currículo profissional/acadêmico; vídeos e entrevistas concedidas sobre os temas desta pesquisa.

Da mesma forma, durante as entrevistas naturalmente surgiram indicações de novos informantes e/ou pesquisas, documentos e publicações sobre os temas abordados, que foram avaliados caso a caso se incorporariam os *corpora* ou não. Desta forma, entre as metodologias de pesquisa adotadas também está a técnica de bola de neve (*Snowball*), em que se solicita ao entrevistado a indicação de indivíduos referência na formação do campo. Apesar de ser um tipo de amostragem não probabilística, a bola de neve é uma técnica que utiliza cadeias de referência, em uma espécie de rede. Vale dizer que, mesmo após as indicações por *snowball*, nenhum/a informante foi desconhecido ou inesperado (Baldin; Munhoz, 2011).

É válido frisar que, dada a proximidade/intimidade das relações pessoais já estabelecidas com parte dos(as) informantes, em algumas das entrevistas já havia um espaço de confiança pré-estabelecido o que, naturalmente, contribuiu para que as entrevistas fossem facilmente agendadas, e as conversas mais fluídas, como indica a fala do/a informante 04:

Entrevista_4: *“isso é inconfessável, mas pra você eu conto!”*

Mas, houve exceções em que entre o contato inicial e a entrevista efetivamente transcorreram meses. Importante mencionar que, da relação inicialmente pretendida, houve apenas duas negativas das respectivas assessorias, sendo ambas devido ao período de campanha eleitoral. Outros(as) dois(duas) informantes concordaram em participar, mas não tiveram disponibilidade de agenda em tempo hábil, e um(a) terceiro(a) informante que desmarcou por um problema de ordem pessoal no dia da entrevista.

Apesar de ter construído um roteiro inicial – solicitado previamente por apenas dois informantes –, seguindo as recomendações de Creswell (2007, p. 190), as “entrevistas envolveram poucas perguntas não estruturadas e abertas, pretendendo extrair visões e opiniões dos participantes”.

Todos dados coletados nas entrevistas foram registrados por meio de gravação e então transcritos sem os nomes, tampouco qualquer informação que identificasse as/os entrevistadas/os, totalizando 34 horas e 36 minutos de áudio e 463 páginas de transcrições. Também a fim de assegurar o sigilo e a privacidade dos/as entrevistados/as, todos(as) participantes assinaram o termo

de confidencialidade previamente submetido e aprovado pelo Comitê de Conformidade Ética em Pesquisas Envolvendo Seres Humanos da Fundação Getúlio Vargas em 25 de outubro de 2021, que assegura que todos dados obtidos são confidenciais.

Durante as entrevistas, minhas impressões e reflexões – no lugar de pesquisadora – foram catalogadas em notas do campo *on-line* de forma sistemática, que também foram considerados nos *corpora* desta pesquisa.

4.4.3 Eventos, documentos e materiais institucionais

Para além respostas ao roteiro das entrevistas, também foram exploradas ações e iniciativas públicas junto ao mundo fundacional, bem como falas públicas sobre equidade educacional de agentes/instituições pertinentes a este estudo. Estas informações foram coletas durante a participação (presencial, *on-line* e/ou em vídeos publicados na internet) em 10 eventos, 19 documentos públicos (atas, relatórios, textos de Leis etc.) e outros seis materiais institucionais em diferentes mídias, conforme detalhado no Apêndice D.

Todo esse *corpora* ajudaram a ter acesso ao que seria o “discurso oficial” [de atores do campo da educação brasileira] sobre o fenômeno estudado [o discurso do ISP] e a contextualizar temporalmente as falas dos(as) informantes (Langley, 1999). Assim, por meio da triangulação dos dados os documentos analisados puderam “ajudar a entender as pessoas, suas motivações, ações e o contexto mais amplo em que trabalham e vivem” (Myers, 2013, p. 8).

Nos mesmos moldes, a internet, documentos, artefatos de todos os tipos podem também ser partes do campo, maneiras de aumentar a nossa capacidade de diálogo. Jornais, por exemplo, são somente uma parte do processo social complexo da “publicidade”, no seu sentido de tornar público (HABERMAS, 1990). O documento público não é um mero registro, ele é parte do processo; ele é materialidade e não matéria, parte de um diálogo lento, tal como também são as estradas e caminhos (Spink, 2003, p. 33).

Como outros métodos analíticos em pesquisa qualitativa, a análise de documentos “exige que os dados sejam examinados e interpretados para obter significado, obter compreensão e desenvolver conhecimento empírico” (Bowen, 2009, p. 27, tradução nossa).

Dado que na ACD todos os elementos (inclusive os) informam, assim como as “questões de hegemonia, de ideologia, anexo (Van Dijk, 1977, p. 354), considero pertinente descrever em que condições ocorreu a coleta dos dados.

4.4.4 Os contextos importam

Dado que em pesquisas qualitativas o/a pesquisador/a é o “instrumento principal para captar as visões de mundo dos participantes” em substituição a instrumentação padronizada (Miles; Huberman; Saldaña, 2014, p. 28), estas “impressões e reações do pesquisador” (Myers, 2013, p. 8) também serviram de insumos às análises. Além disso:

[...] bons dados qualitativos são mais propensos a levar a descobertas fortuitas e a novas integrações; eles ajudam os pesquisadores a ir além das concepções iniciais e gerar ou revisar estruturas conceituais. [...] Palavras, especialmente organizados em incidentes ou histórias, têm um sabor concreto, vívido e significativo que muitas vezes se mostra muito mais convincente para um leitor – outro pesquisador, um formulador de políticas ou um praticante – do que páginas de números resumidos (Miles; Huberman; Saldaña, 2014, p. 22, tradução nossa).

Coerente com a lente teórico metodológica da Análise Crítica do Discurso adotada neste estudo, é fundamental considerar que os contextos em que os *corpora* foram gerados imprimiram “interferências” identificadas nos discursos dos(as) informantes, o que se configura como os dados foram coletados são um dado para esta análise.

Apesar da coleta ter transcorrido entre os meses de novembro de 2021 e outubro de 2022, havia um contexto recente posto no campo da educação pública que exerceu forte influência nas falas dos(as) informantes, que podem ser considerados ‘momentos críticos’ (Hogan; Doyle, 2007).

Eram o terceiro e quarto ano de gestão Jair Bolsonaro, que contou com cinco ministros à frente da pasta da educação, todos em defesa de pautas carregadas de suas ideologias [e não técnicas] e negacionistas. O ambiente nacional era de grande descrédito e baixas expectativas.

Entrevista_13: “ <i>agora este tema [educação] ficou difícil no Brasil. O ambiente está muito difícil, tem muita intolerância e rotulação muito rápida,</i> ”

então obviamente todo mundo que trabalha com tentativa de construção de agendas por meio do diálogo está sofrendo, não é diferente da gente.”

Somado à isso, o período cronológico desta tese de doutorado foi atravessado pela pandemia da covid-19 que, vitimou 209.720 brasileiros só em 2020; no tocante à educação, as escolas brasileiras “ficaram em média 279,4 dias sem aulas presenciais em todos os níveis da educação básica durante o ano letivo de 2020, sendo: 287,5 dias na rede pública e 247,7 dias na privada” (referências...) e, conseqüentemente, a defasagem (referências) e aumento da desigualdade social (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, 2021, p. 75).

A pandemia da covid-19 teve efeitos diretos na forma como o campo de pesquisa foi conduzido. Pelas características de contágio e disseminação da covid-19, parte das recomendações da Organização Mundial de Saúde (OMS) incluía medidas de isolamento social, o que causou impactos relevantes em todo mundo, inclusive nos hábitos/práticas das pessoas e instituições. Especialmente entre março de 2020 e o primeiro semestre de 2022, muitas redes de ensino, empresas, órgãos de governo, instituições acadêmicas, institutos e fundações familiares/empresariais/independentes substituíram o trabalho presencial em seus espaços físicos pelo trabalho remoto, como medida para manter as pessoas em casa. Previstas inicialmente para serem presenciais, dado o contexto de isolamento, todas as entrevistas ocorreram na modalidade on-line (a distância), com o suporte da plataforma Zoom, o que denomino de campo *on-line*.

O campo *on-line* guardava outra singularidade: as eleições para presidente no Brasil, governadores, deputados estaduais e federais em outubro de 2022. O período eleitoral exigiu a atenção ao priorizar a coleta de dados com fontes direta ou indiretamente ligadas ao pleito, e sensibilidade para perceber o contexto que as fontes ficavam mais ou menos à vontade para abordar temas políticos e/ou expressar posicionamentos. O longo período de coleta fortaleceu o caráter abduutivo do texto, pois a redação dos capítulos teóricos foi desenvolvida em paralelo à etapa de coleta, gerando este trânsito constante entre teoria e empiria. Da mesma forma, à medida que as entrevistas ocorriam, geravam novas reflexões e para as próximas entrevistas.

4.4.5 Alinhamento metodológico

A grosso modo, as análises qualitativas se concentram em palavras e outras formas de representação para iluminar os processos e significados associados a um fenômeno, a partir da análise de temas, lacunas e padrões (Miles; Huberman; Saldaña, 2014; Van Maanen; Sørensen; Mitchell, 2007), e “oferecem *insights* que muitas vezes são difíceis de obter com dados numéricos” (Ospina; Esteve; Lee, 2018, p. 2, tradução nossa). Dentre outras características, o(a) pesquisador(a) de estudos qualitativos cumpre o papel de “obter uma visão holística (sistêmica, abrangente e integrada) do contexto em estudo: seu arranjo social, suas formas de trabalho e suas regras explícitas e implícitas” (Miles; Huberman; Saldaña, 2014, p. 28, tradução nossa).

Perseguindo o alinhamento entre os domínios substantivo, teórico e metodológico, a lente analítica utilizada para a interpretação dos dados é coerente com o paradigma crítico-interpretativa adotado, uma vez que adota uma postura crítica e reflexiva em relação ao papel de atores da sociedade civil na arena pública. Sendo o campo educacional brasileiro um espaço de disputas discursivas e ideológicas, em que as relações de poder se manifestam em escolhas discursivas, adotamos a perspectiva crítica da Análise do Discurso (ACD) para identificar: como o entendimento sobre equidade reflete no *advocacy* que o ISP faz nas políticas públicas de educação?

Como ciência crítica, a ADC [ACD] ocupa-se de efeitos ideológicos que sentidos de textos, como instâncias de discurso, possam ter sobre relações sociais, ações e interações, pessoas, mundo material. Suas preocupações voltam-se para sentidos que possam atuar a serviço de projetos particulares de dominação e exploração. Esse foco de atenção insere a ADC no paradigma interpretativo crítico da pesquisa qualitativa, pelo qual intenta oferecer suporte científico para estudos acerca das maneiras como o discurso pode contribuir para instaurar ou sustentar problemas sociais (Resende; Pereira, 2010, p. 227).

Desta forma, a forma de interagir com o material empírico está orientada pelas experiências, visão de mundo e vieses de quem conduz o estudo, corroborando com as premissas das pesquisas qualitativas (Creswell, 2007) e da Análise do Discurso (Van Dijk, 2011); Orlandi, 2015; Pêcheux, 1982; Van Dijk, 1993).

Como protocolo de análise dos dados foi utilizado o software NVivo, que auxiliou a organizar todo volume dos *corpora*. Quanto à codificação do material, para além das sete categorias presentes no quadro analítico (Quadro 11), durante o processo de análise foram criados novos 19 códigos, configurando o que Miles, Huberman e Saldaña (2014, p. 81) chamam de codificação dedutiva, quando: uma “lista vem do quadro conceitual, lista de questões de pesquisa, hipóteses, áreas problemáticas e/ou variáveis-chave que o pesquisador traz para o estudo”.

De forma resumida, o desenho metodológico desta pesquisa compreende:

Quadro 13 – Síntese da metodologia de pesquisa

Tipo de pesquisa	>>	Qualitativa
Paradigmas de pesquisa	>>	Crítico-interpretativa
Método de pesquisa	>>	Estudo de caso intrínseco
Estratégias de análise	>>	Narrativa <i>Temporal Bracketing</i> <i>Visual Mapping</i>
Coleta de dados	>>	Entrevistas Eventos Material institucional Documentos públicos
Análise dos dados	>>	Análise Crítica do Discurso

Fonte: Elaboração da autora.

4.5 FRAME TEÓRICO-METODOLÓGICO

O presente estudo se propôs a compreender como o entendimento sobre equidade reflete no *advocacy* que institutos e fundações empresariais/familiares/independentes têm feito nas políticas públicas de educação nas últimas duas décadas. Para tal, a estratégia de pesquisa escolhida foi o estudo de caso intrínseco (Stake, 1998; Yin, 2001), a partir de uma abordagem longitudinal e processual (Langley, 1999), com adoção da perspectiva histórica (Wodak, 2006) da Análise Crítica do Discurso (Fairclough; Wodak, 2008; Van Dijk, 2006) para a análise dos dados.

Quanto ao repertório teórico mobilizado, esta análise faz as devidas referências à revisão de literatura realizada, a saber:

- **Tipologias de políticas públicas e arenas públicas** (Lowi, 1966, 1972): ao mapear estado do campo da pesquisa em políticas públicas no Brasil duas décadas atrás, a pesquisadora brasileira Celina de Souza (2003, p. 17) indicou a lacuna pelo que denominou de segunda geração de estudos nessa área, que “deve seguir na direção do desenvolvimento de tipologias analíticas, e concentrar esforços no sentido de identificar as variáveis que causam impactos sobre os resultados das políticas públicas”.

[...] há ausência de trabalhos que testem, entre nós, tipologias sobre políticas públicas desenvolvidas nos chamados países centrais, como, por exemplo, a desenvolvida por Lowi (1964, 1972). Não só essas tipologias foram muito pouco exploradas entre nós, como também não foram testadas em um universo diverso daquele onde foram formuladas. Ademais, ainda temos pouca clareza sobre quem formula as nossas políticas públicas e como elas são implementadas. O teste de um dos principais argumentos de Lowi, de que a política pública faz a política, também tem sido pouco aplicado entre nós, em especial do ponto de vista comparativo entre diferentes políticas (Souza, 2003, p. 18).

Nessa pesquisa, o uso de tipologias ajudou a compreender os discursos existentes sobre equidade e seus impactos no *advocacy* do isso, levando à suposição de que: à medida que o entendimento sobre equidade se altera, se altera também a tipologia de política defendida.

Desta forma, para a interpretação do *corpora* desta pesquisa, foi construído um *frame* teórico-metodológico que adota como categorias analíticas (Miles; Huberman; Saldaña, 2014) as quatro tipos de Políticas Públicas propostas por Lowi (1964, 1972) – políticas distributivas, regulatórias, redistributivas e constitutivas – em convergência às políticas de reconhecimento e/ou políticas identitárias – debatidas por Charles Taylor (1995) e Axel Honneth (2003) – e de representação, problematizada por Nancy Fraser (2007): as sete categorias reunidas no quadro analítico (Quadro 11).

Quanto as diferentes noções de equidade presentes na literatura clássica (Rawls, 1971, 2003; Roemer, 2002, 2012; Sen, 1979, 2001) e contemporânea (Fraser, 2010; Honneth, 2003; Pereira, 2010; Taylor, 1995), buscou-se identificar discursos aderentes à elas, especialmente a partir da perspectiva tridimensional elaborada por Nancy Fraser.

- **Perspectiva tridimensional e discurso:** para além de interligar as dimensões de redistribuição, representação e reconhecimento, Nancy Fraser considera que o discurso desempenha um papel central na tridimensionalidade da justiça social, pois influência como essas três dimensões são debatidas e resolvidas na esfera pública. O discurso molda percepções, incide na formulação de políticas e afeta a maneira como as identidades e diferenças são reconhecidas na sociedade, desempenhando assim um papel importante na busca por uma justiça social mais ampla e equitativa.

Na dimensão da redistribuição, Fraser identifica que o discurso [de cunho político] desempenha um papel importante na formulação e na contestação de políticas económicas (Fraser, 2013, 2018), influenciando/moldando assim como as questões/percepções de justiça redistributiva são compreendidas e debatidas pela sociedade: quem merece ou não benefícios sociais, por exemplo.

De forma mais evidente, o discurso desempenha um papel vital na dimensão do reconhecimento (Fraser, 2007), quanto ao respeito e valorização das identidades culturais e sociais. Fraser (2013) argumenta que o discurso pode ser usado para reconhecer ou negar a identidade e a dignidade de grupos marginalizados e, justamente por isso, é fundamental garantir que seja sensível às diferentes identidades e que reconheça a diversidade cultural e social.

Quanto a dimensão da representação, a autora destaca o papel do discurso na construção de identidades políticas e na formação de coalizões políticas (Fraser, 2013, 2018). Fraser argumenta que o discurso político e a representação simbólica são fundamentais para garantir que todos os grupos tenham voz na arena pública e sejam representados de maneira justa:

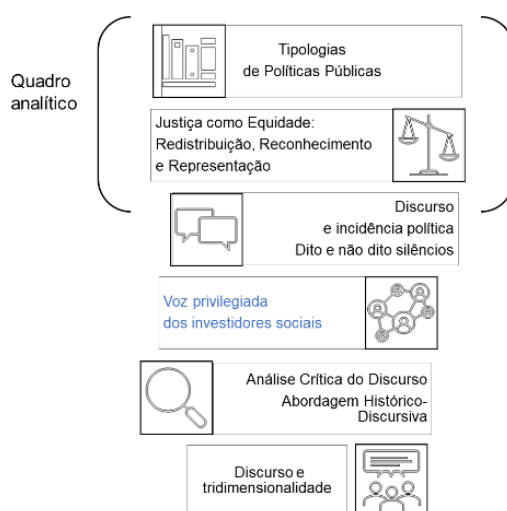
[...] o padrão da paridade participativa não pode ser aplicado monologicamente, à maneira de um procedimento de decisão. Ao invés, ele deve ser aplicado dialogicamente e discursivamente, por meio de processos democráticos de debate público. Em tais debates, participantes discutem se os padrões institucionalizados de valoração cultural existentes impedem a paridade de participação e se as alternativas propostas a fomentariam, sem exacerbar outras disparidades (Fraser, 2007, p. 131).

Isto posto, ao observar o conflituoso e complexo período histórico das últimas duas décadas nas políticas educacionais brasileiras – pela lente da Abordagem Histórico-Discursiva (Reisigl; Wodak, 2017) da ACD – procurou-se demonstrar como a dimensão (e o discurso) da representação foi se construindo ao longo do tempo para os investidores sociais brasileiros, dado que mudanças sociais são efeitos da mudança discursiva.

Reforço que a escolha da Análise Crítica do Discurso foi pertinente à este estudo por investigar quais as ideologias circulantes, as relações de desigualdades (Maingueneau, 2015), as relações de poder, e como elas se alteram – ou não – ao longo do tempo (Wodak, 2006).

Assim, procurei identificar em que medida o entendimento dos investidores sociais brasileiros sobre equidade educacional é colocado em ação, por meio de sua incidência política, enquanto uma voz privilegiada no ecossistema da educação pública brasileira. Da mesma forma, foi igualmente relevante identificar as naturalizações/apagamentos (Pêcheux, 1982) e silêncios (Ducrot, 1987; Orlandi, 2007) presentes nos corpora analisados.

Figura 11 – *Frame* teórico-metodológico



Fonte: Elaboração da autora.

Desta forma, dialogando com a provocação de Celina Souza (2003), este *frame* teórico-metodológico parte do pressuposto de que “a formulação e a implementação de políticas públicas não são processos exclusivamente racionais e lineares”, mas sim vinculados aos processos políticos, resultado da aproximação entre o mundo do governo e da administração pública do mundo

da política. Desta forma, este estudo busca fazer uma contribuição teórica ao produzir conhecimento na fronteira dos campos de estudos da administração pública com o pensamento filosófico e sociológico, aplicadas à educação.

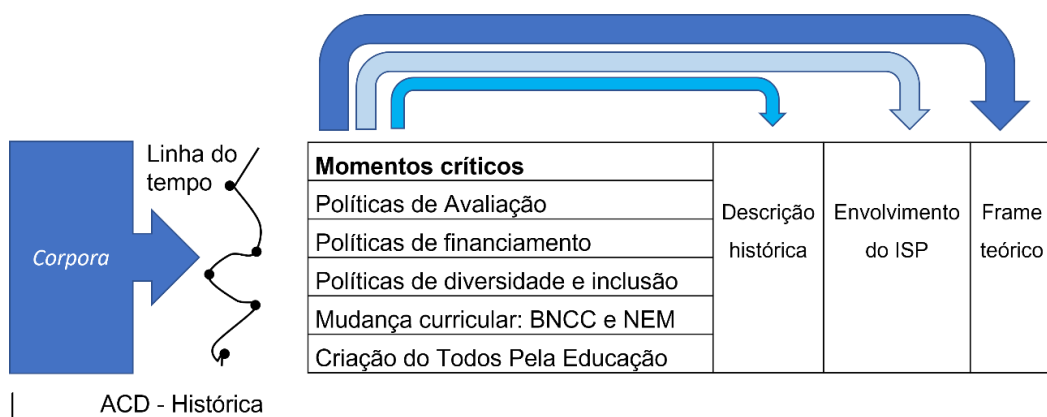
CAPÍTULO 5 – DISCURSO, EQUIDADE E ARTICULAÇÃO

Para descrever o estudo de caso (YIN, 2001) de investidores sociais brasileiros em articulação com governos nas agendas de educação, lanço mão de uma combinação de estratégias (Langley, 1999) para evidenciar os discursos ou os silêncios (Ducrot, 1987; Orlandi, 2007) destes atores em relação à noção de equidade – pano de fundo do estudo –, a partir de sua postura em “momentos críticos” (Hogan; Doyle, 2007) para a promoção da equidade educacional. Dentre as possíveis estratégias para dar sentido aos dados do processo, são adotadas aqui: a estratégia narrativa, *Visual Mapping* [mapeamento visual] e o *Temporal Bracketing* [escalonamento temporal], por se ajustarem bem a uma perspectiva dinâmica não linear dos processos organizacionais e pode facilmente lidar com dados diversos que incluem eventos, variáveis, interpretações, interações, sentimentos e assim por diante.

Para esta análise, o conceito de momentos críticos [*critical junctures*] aqui adotado se refere ao conjunto de fatos relevantes nas políticas públicas educacionais brasileiras nas últimas décadas, agrupados por temas, a saber:

1. Políticas de avaliação: o conjunto de avaliações e discursos mobilizados em torno destas, iniciados ainda na década de 1990;
2. Políticas de financiamento: a constituição e amadurecimento do financiamento da educação pública e sua relação com equidade;
3. Políticas de diversidade e inclusão: as diferentes perspectivas sobre diversidade e inclusão a cada governo, e os discursos associados a ela;
4. Mudanças curriculares: as principais discussões curriculares nas últimas duas décadas, pela presença ou ausência da temática de diversidade/equidade no discurso, e o envolvimento dos investidores sociais;
5. Articulações em Coalizões: a mudança de estratégias de atuação do ISP, agrupado por agendas de afinidade.

Figura 12 – Descrição análise dos dados



Fonte: Elaboração da autora.

Os indicadores mais recentes apontam que a promoção da diversidade e equidade ainda é objeto direto de poucas iniciativas entre os associados ao Gife, o que traz Implicações para a dimensão do reconhecimento: dos 1.015 projetos levantados em 2020, a maior parte (entre 55% e 65%) não tem relação, direta ou transversal, com os temas de diversidade e equidade racial, mulheres, LGBTQIA+ e pessoas com deficiência (Gife, 2020a).

Isto posto, este estudo procura aprofundar esta discussão ao questionar a visão de equidade da filantropia empresarial/familiar/independente não apenas em seus projetos, mas principalmente, nos discursos mobilizados na incidência política que exercem. Retomando que a Análise Crítica de Discurso (ACD) “tem sua atenção para a análise do contexto [...], como alguns atores são privilegiados em detrimento de outros e como amplas mudanças no discurso resultam em diferentes constelações de vantagens e desvantagens” (Alves; Gomes; Souza, 2006, p. 5), este capítulo demonstra a modulação (e o vazio) do discurso sobre equidade educacional nas últimas duas décadas, a partir da análise do período em três camadas [*layers*]: o contexto social e político, a articulação entre ISP e governos e, finalmente, o discurso ISP.

Para tal, este capítulo de análise está estruturado em três subcapítulos, em que (1) descreve os cinco (conjunto de) momentos eleitos como críticos para a equidade no período observado, (2) paralelamente à análise do envolvimento (ou não) do ISP com as mesmas e (3) a alteração de seu discurso ao longo do tempo.

5.1 DUAS DÉCADAS DE ADVOCACY EM EDUCAÇÃO

O discurso em torno da valorização da diversidade e promoção da equidade foram entrando gradativamente no repertório do campo da educação – e na formulação de políticas educacionais –, como demonstrado nesta análise a partir de uma abordagem histórica, longitudinal e processual (Langley, 1999).

Apesar do recorte temporal deste estudo serem as últimas duas décadas (2002-2022), é importante considerar as transformações ocorridas no cenário global da educação na década anterior, que tiveram desdobramentos nas políticas desta agenda nas décadas seguintes. Durante os anos 1990 e começo dos 2000, as Conferências do Ciclo Social da ONU⁹³ constituíram processos que legitimaram e estimularam a organização, a construção e a visibilidade de agendas de diversos movimentos sociais (e identitários) e organizações da Sociedade Civil, sobretudo no que se refere à chave de enfrentamento do sexismo, do racismo, da homofobia, capacitismo e de outras desigualdades e discriminações. O processo preparatório e os resultados das Conferências da ONU – especialmente a de Durban, em 2001 – “constituíram uma grande oportunidade para o encontro de diferentes sujeitos políticos e de suas agendas, exercendo um importante papel” na criação de uma agenda pública de promoção da diversidade (Carreira, 2015, p. 120-121).

Um desdobramento das Conferências da ONU foi a elaboração de oito grandes objetivos globais assumidos pelos países-membros, denominados de Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) da ONU, que vigoraram no período de 2000 a 2015, quando foi formulada a Agenda 2030: um conjunto de 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Os ODS foram especialmente importantes para inserir temáticas de diversidade no ambiente escolar, como descreve um(a) ex-gestor(a) público(a) de uma rede subnacional:

⁹³ “As Conferências da ONU de Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio de Janeiro, 1992), Direitos Humanos (Viena, 1993), de População e Desenvolvimento (Cairo, 1994), da Mulher (Pequim, 1995), Desenvolvimento Social (Copenhague, 1995), Habitat (Istambul, 1996), Segurança Alimentar (Roma, 1996), *Contra o Racismo, a Xenofobia e Intolerâncias Correlatas (Durban, 2001)*. Entre as *conferências de educação*, destacam-se a Cúpula Mundial de Educação para Todos (Jomtien, 1990 e Dacar, 2000), a Conferência Mundial sobre Necessidades Educativas Especiais (Salamanca, 1994) e a V Conferência de Educação de Adultos (Hamburgo, 1997)” (Carreira, 2015, p. 54).

Entrevista_5: *“os ODS da ONU foram importantes por duas questões: a primeira delas é que eu me obrigo a trabalhar questões de gênero, me obrigo a trabalhar com questões relativas a como trabalhar as disciplinas olhando para a realidade local, questões de renda, enfim, coisas que podem ser vistas quando você olha um currículo como algo ideológico, o que não necessariamente é. De outro lado, é importante para que escolas que trabalham por projetos possam fazer o caminho a partir do ODS para os objetivos de aprendizagem, [...] ou ele pode, também, fazer a ponte contrária, eu tenho esses objetivos de aprendizagem de geografia no 7º ano e pô, eles dialogam com água, dialogam com gênero etc. Como é que eu vou tratar isso na minha aula? Como eu monto um plano de aula que trata dessas questões?”*

Desde então, debates sobre a diversidade humana estão cada vez mais presentes na agenda nacional e, conseqüentemente, nos contextos escolares, dado que se as políticas públicas forem eficientes em fazer com que todos os estudantes entrem e permaneçam na escola, todas as turmas serão compostas por indivíduos diversos entre si.

Assim, a trajetória da política educacional brasileira foi marcada nas últimas duas décadas, por avanços relacionados ao reconhecimento da diversidade e à inclusão, que buscavam modificar seu passado excludente e desigual. Este cenário de mudanças é fruto de um longo processo: uma agenda construída e demandada ao Estado brasileiro ao longo de pelo menos duas décadas, e não a agenda de um governo (Lima, 2010).

O termo "diversidade" tem o sentido de afirmar, positivamente, diferenças. Quando o termo é utilizado em educação, já não se trata de quaisquer diferenças ou de diferenças em geral. Diversidade em educação quer afirmar a presença de sujeitos de direitos para os quais e com os quais é preciso desenvolver estratégias que levem em conta a natureza dessas diferenças e as desigualdades que, por processos históricos, políticos, sociais e culturais, foram impostas aos grupos que agora se reconhecem como diversos (Lázaro, 2013, p. 265).

De uma perspectiva abrangente, observa-se nas políticas educacionais, durante as quatro gestões estudadas (Lula – Dilma – Temer – Bolsonaro) que a

valorização da diversidade e promoção da equidade oscilou entre a centralidade do debate – como no primeiro governo Lula – e sua completa negação – como no governo Bolsonaro – que, em certa medida, também é uma forma de colocar no centro do debate.

Ainda durante os governos do presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), entre 1995 – 1998 e 1999 – 2002, foram feitas mudanças na regulamentação nacional para introduzir o combate à desigualdade e a promoção da diversidade, como objetivos críticos dessa política. Também são deste período algumas “mudanças acerca das questões raciais, marcado fortemente por uma aproximação entre o Movimento Negro e o Estado brasileiro”, como a Marcha Zumbi de Palmares contra o Racismo, pela Cidadania e a Vida, em 1995, e a pressão para deslocar o foco das atenções da data da Abolição da Escravatura, 13 de maio, para o dia 20 de novembro, em razão do Dia Nacional da Consciência Negra (Lima, 2010, p. 79).

A Lei de Diretrizes e Princípios da Educação Nacional – LDB (1996) definiu objetivos específicos da educação e reconheceu a diversidade cultural nacional, com atenção especial à educação dos povos indígenas (Brasil, 1996). Em 1997, os Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs) incorporaram a “pluralidade cultural” como tema transversal, trazendo a discussão da diversidade cultural e étnica da população para o centro da educação pública brasileira (Brasil, 1997) (Alves; Segatto; Pineda, 2021, p. 9, tradução nossa).

No entanto, a gestão FHC focou mais em outras mudanças, como (1) o aumento da cobertura para garantir a universalidade em todo o país e (2) o fortalecimento dos mecanismos de avaliação do desempenho dos alunos (Alves; Segatto; Pineda, 2021).

Figura 13 – Linha do tempo das últimas três décadas de educação pública e sociedade civil no Brasil

1º e 2º Governos FHC	1º e 2º Governos Lula	Governo Dilma Rousseff	Governo Michel Temer	Governo Bolsonaro	3º Governo Lula
1995 - 2002	2003- 2010	2011-Ago/2015	Ago/2015 - 2018	2019 - 2022	2023 - 2026
☐ Fortalecimento da Sociedade Civil no Brasil ☐ Universalização do Acesso ao Ensino Fundamental ☐ Priorização das políticas de Avaliação ☐ Criação do FUNDEF ☐ 2000: 8 Objetivos do Milênio (ODM ONU)	☐ Criação da SECADI ☐ Transformação do Fundef em Fundeb ☐ Criação da Lei 10.639 ☐ Criação do IDEB ☐ Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) ☐ Caminho da Escola	☐ Pouco diálogo com a Sociedade Civil ☐ Veto ao kit anti-homofobia ☐ Aumento da obrigatoriedade do EM: 04 aos 17 anos	☐ Aprovação no Novo Ensino Médio por Medida Provisória ☐ Aprovação da BNCC ☐ Enfraquecimento da SECADI	☐ Fim da Secadi no 2º dia de governo ☐ Criminalização da Sociedade Civil ☐ Fechamento dos espaços de participação democrática ☐ Discussão e aprovação do Novo Fundeb ☐ Pautas ideológicas	☐ ISP presente na equipe de transição de educação ☐ Revogação no momento de posse ☐ Recriação da SECADI ☐ Ex-técnicos do ISP na equipe
1990 e 2000: Conferências do Ciclo Social da ONU		Tramitação da BNCC: 08 ministros envolvidos		2020 e 2021: Pandemia de Covid 19	

Elaboração própria

Fonte: Elaboração da autora.

5.1.1 Universalização do acesso

A responsabilidade de massificar a educação básica foi adiada durante todo o século XX, em um processo lento e incremental. Apenas a partir da década de 1950 que a matrícula de alunos se expandiu, com um pico na década de 1970 e alcançando de fato a universalização do Ensino Fundamental nos anos 1990 (Alves; Segatto; Pineda, 2021): a taxa de participação escolar de crianças e jovens de 7 a 14 anos subiu de 87%, em 1992, para 97% em 2002 (Simões, 2016). Por este motivo, o Censo Escolar mais recente descreveu o Ensino Fundamental como “uma etapa que possui acesso praticamente universalizado” (Brasil, 2023, p. 19). Contudo, ao se focalizar nas quase 1,1 milhão crianças e adolescentes em idade escolar obrigatória que estavam fora da escola no Brasil em 2019, observou-se que:

A exclusão escolar afetava principalmente quem já vivia em situação mais vulnerável. [...] de cada 10 crianças e adolescentes fora da escola, 6 viviam em famílias com renda familiar per capita de até ½ salário-mínimo. A desigualdade social presente em nossa sociedade se reproduzia ao olhar para a exclusão escolar (Fundo das Nações Unidas para a Infância – Unicef, 2021, p. 6).

Em números absolutos, de 1.096.468 crianças e adolescentes de 4 a 17 anos fora da escola em 2019, 524.091 estão entre os 20% mais pobres, correspondendo a 48% do total (Unicef, 2021). Além de classe social, a exclusão escolar tem cor: crianças e adolescentes pretas(os), pardas(os) e indígenas são as(os) mais atingidas(os) pela exclusão escolar. Juntos, elas(es) somam mais de 70% entre aquelas(es) que estão fora da escola. Não por acaso, observa-se o maior percentual (74,2% dos(as) estudantes) de pretos e pardos na educação de jovens e adultos (EJA), que representa a última alternativa de escolarização para populações vulneráveis (Brasil, 2023, p. 19).

A situação de vulnerabilidade em que se encontram crianças e adolescentes pobres, pretas(os), pardas(os) e indígenas, no Brasil, não é uma coincidência, não é resultado de um processo histórico que, tal como a natureza, não é previsível nem controlável, mas da manutenção de escolhas que condenam grandes parcelas da população à invisibilidade, ao abandono e ao silenciamento (Unicef, 2021, p. 8).

Certamente os esforços feitos nas décadas anteriores foram preciosos para aumentar as matrículas. Contudo, estes dados demonstram a necessidade de políticas de acesso que sejam desenhadas com a premissa da equidade, focalizando nos grupos historicamente fora da escola. Como resume bem este(a) informante, com passagens por governos subnacionais e o Ministério da Educação:

Entrevista_17: *“A gente há pouco tempo que conseguiu ‘universalizar’. Entre aspas porque ainda não universalizou: se você olhar isoladamente para as crianças com deficiência, se você olhar os pretos, se você olhar o povo que mora na Amazônia não está universalizado. Mas, como o Brasil é muito grande, você vê que na média está universalizado. Mas, esse quase nada que falta para chegar a 100%, é muita coisa em alguns lugares: como no Pará, como lá em Altamira, por exemplo. Lá tem lugar que não tem [ensino] fundamental I.”*

Dentre as diferentes visões de equidade apresentadas no capítulo 4, a universalização das matrículas atende à compreensão/visão de equidade com “foco no acesso aos recursos e processos” (Simielli, 2015, p. 22). Nesta perspectiva, parte das entrevistas (1, 02, 13, 14, 22) destacam as leis que tornaram a garantia do acesso à escola obrigatória e eliminaram barreira, como:

- a equiparação de diplomas do EM com a regulamentação do curso Normal⁹⁴ e na Primeira LDB (Lei n. 4.024/1961), que foi um marco da equivalência entre todos os cursos do segundo grau e oportunizou a expansão da escolarização das mulheres;
- o fim do teste de prontidão para a alfabetização ou o exame de admissão para o ginásio (Decreto n. 19.890/1931), em 1971, que excluiu a maior parte da população em idade escolar do acesso a essa etapa por cerca de 40 anos;

⁹⁴ Lei Orgânica do Ensino Normal (Decreto-Lei n. 8.530, 1946).

- as leis de obrigatoriedade do EF⁹⁵ e depois inclusão do EM.

Quadro 14 – Obrigatoriedade de acesso

Governo FHC 1996	Governo Lula 2005 e 2006	Governo Dilma 2013
LDB definir a obrigatoriedade de matrícula no EF a partir dos 7 anos	Lei n. 11.114 (2005) altera a obrigatoriedade de matrícula a partir dos 6 anos; Lei n. 11.274 (2006) altera o EF para 9 anos de duração mínima.	Lei n. 12.796 (2013) altera a obrigatoriedade da matrícula dos 4 anos (na educação infantil – pré-escola) aos 17 anos (no ensino médio).

Fonte: Elaboração da autora com base em Ranieri e Alves (2018).

Dialogando com o Quadro Analítico aqui proposto, a ideia de ‘justiça como equidade’ formulada por John Rawls (1971) está presente nas falas de muitas entrevistas, quanto ao papel dos governos em resolver ou compensar as desigualdades, ao satisfazer as necessidades básicas relacionadas a (nutrição, moradia, atenção sanitária) educação (Rizzotto; Bortoloto, 2011; Costa; Soares, 2015). Na visão destes(as) profissionais que atuam/atuaram na esfera pública:

Entrevista_2: “[equidade] é todo mundo sair do mesmo lugar com as mesmas condições. O ponto de partida é o mesmo, mas para chegar àquela faixa todo mundo teve condições e oportunidades iguais.”

Entrevista_14: “O pensamento Rawlseano diz, numa eventual sociedade, em que essas largadas estejam equilibradas, a partir dali eu aceitaria essas desigualdades.”

Entrevista_22: “é você permitir dar condições para que todos tenham a mesma chance. É bem aquele desenhinho das caixinhas: que as caixas vão mudando de tamanho para que todos possam ter a mesma altura. Então, vai ter caixa que é pequenininha, caixa que é maior, caixa que é bem grandona.

⁹⁵ Anterior ao recorte temporal deste estudo, “a Lei nº 4.024, de 20/12/1961 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), fixou a obrigatoriedade de matrícula a partir dos 7 anos no ensino primário (art. 27) com duração mínima de 4 séries anuais (art. 26). A obrigatoriedade de matrícula no 1º grau de ensino dos 7 aos 14 anos foi estabelecida no artigo 20 da Lei nº 5.692, de 11/08/1971” (Simões, 2016, p. 4).

É você oferecer as condições a partir da realidade do sujeito: se aquele sujeito mora no campo, ou tem deficiência, ou tem a questão da raça, você tem que equacionar essas dificuldades, dar as condições para que eles possam participar, vamos dizer assim, em pé de igualdade com os demais.”

Assim como na visão desta liderança de um instituto empresarial/familiar:

Entrevista_21: *“A função de uma escola eu acho que deveria ser diminuir as desigualdades externas, sociais que existem, que são inevitáveis, que estão postas no mundo e tal. A escola deveria ser um lugar onde você trata todas as pessoas de forma que elas tenham o máximo possível, a mesma condição para que elas possam então voltar para a sociedade e atuar de uma forma construtiva, boa, em que o seu background, o seu passado e tal, não seja a coisa mais importante que você vai ter. A escola vai te garantir o mínimo de condição: isso é o que eu considero de equidade. Quer dizer, o princípio de equidade é ter o mínimo de igualdade entre as pessoas.”*

A partir das teorias de Theodore Lowi (1972), considerando-se que um conjunto de atores estão envolvidos no processo de definição dos temas que entrarão na agenda política e serão – ou não – convertidos em políticas públicas, é importante destacar a participação de organismos internacionais nas agendas de educação para o Brasil (América do Sul e Caribe) no período observado.

No caso das reformas educacionais concebidas e executadas durante os 8 anos de governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), estas foram profundamente influenciadas pelos diagnósticos e orientações do Banco Mundial, sobretudo quanto à ênfase na educação básica, a descentralização da gestão e a centralização da avaliação dos sistemas escolares (Mota Junior; Maués, 2014).

No caso brasileiro, é possível afirmar que as políticas sociais, durante toda a década de 1990 e início da década seguinte, pautaram-se na ideia liberal de equidade, assumindo características focalizadas, residuais e compensatórias, em grande medida decorrentes da concepção de Estado que os governos do período assumiram, das reformas que realizaram na estrutura mesma deste Estado e das políticas econômicas adotadas (Rizzotto; Bortoloto, 2011, p. 794).

Desta forma, alinhado às diretrizes do Banco Mundial, a posição oficial do governo FHC na segunda metade da década de 1990 passou a ser a priorização do ensino fundamental, buscando sua universalização (Durham, 1999), a partir de uma descentralização efetiva das ações nessa área, sob sua coordenação. Dessa forma, passou-se a discutir a LDB e a Emenda Constitucional n. 14/1996, que deu origem ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (Fundef). De acordo com um(a) informante que esteve na gestão federal neste período:

Entrevista_12: *“Primeiro foi o FUNDEF: colocar toda criança na escola, esse era o objetivo. Então o mínimo de equidade é garantir vaga, garantir escola para todo mundo. A segunda, eu vejo como muito importante, é o estabelecimento do Saeb para subsidiar políticas públicas, ainda no governo Fernando Henrique.”*

Os oito anos de governo Lula que sucederam as (duas) gestões FHC avançaram na promoção de mudanças para combater a desigualdade e promover a diversidade (Alves; Segatto; Pineda, 2021), e deu continuidade à redistribuição de recursos aos governos subnacionais e a avaliação dos alunos, iniciadas na gestão FHC. Como já destacado, durante as duas gestões Lula as arenas de participação se ampliaram, ampliando a participação de diferentes atores no processo de formulação das políticas.

Em 2007, no primeiro ano do segundo governo Lula, o Ministério da Educação – ainda sob a gestão de Fernando Haddad – lança o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE),⁹⁶ cujos propósitos são qualidade, equidade e potencialidade:

O PDE está sustentado em seis pilares: i) visão sistêmica da educação, ii) territorialidade, iii) desenvolvimento, iv) regime de colaboração, v) responsabilização e vi) mobilização social – que são desdobramentos consequentes de princípios e objetivos constitucionais, com a finalidade de expressar o enlace necessário entre educação, território

⁹⁶ Lançado em 24 de abril de 2007, tinha um prazo de 15 anos para ser completado, mas acabou descontinuado antes dessa data. Apesar disso, alguns dos programas e iniciativas criados por ele se mantiveram.

e desenvolvimento, de um lado, e o enlace entre qualidade, equidade e potencialidade, de outro (Brasil, 2007, p. 11).

No âmbito da Educação Básica, o PDE programa abrangeu importantes medidas para o alcance da equidade: na formação de professores e a valorização dos profissionais da educação; com inovações foram incorporadas ao Fundeb; um conjunto de boas práticas traduzidas em 28 diretrizes que orientam as ações do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação; e a introdução do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), que previa que, até 2022, o Brasil alcançasse “o nível médio de desenvolvimento da educação básica dos países integrantes da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE)” (Brasil, 2007, p. 22).

Juntamente com o PDE, ambos regulados pelo Decreto nº 6.094, de 2007, o MEC lançou, na esfera de governo, o Plano de Ações Articuladas (PAR), com a finalidade de empreender vários programas e políticas de colaboração entre os sistemas de ensino federal, estaduais e municipais. Do ponto de vista da promoção da equidade, o PAR é muito elogiado entre os(as) informantes, tanto do campo fundacional quanto do governo:

Entrevista_7: “O PAR era republicano, porque ele olhava, e a gente tinha diferentes políticas para os 3000 municípios com o mais baixo IDEB. Você tinha políticas específicas e tinha um grupo que chamava GT das grandes cidades: essas cidades acima de 300 mil habitantes, que têm 40% dos alunos. Isso faz muita diferença quando o governo estabelece prioridade e dá pesos diferentes para quem tem necessidades diferentes.”

Entrevista_6: “Com a criação desse instrumento do PAR, que foi criado em função de uma preocupação que fazia com que os municípios que tinham menor IDEB. O IDEB também fez parte desse processo todo do PDE, como esses municípios poderiam ser atendidos, e o PAR foi uma forma de atender a esses municípios, então nós tínhamos um diagnóstico complementar ao IDEB e a partir dele nós fazíamos o atendimento e assistência técnica, assistência financeira, para municípios. Aí nós fomos ver que os municípios com pior IDEB, eram uns mil

municípios, eram os que menos recebiam dinheiro do ministério da educação, menos recebiam apoio, então houve uma inversão de prioridades.”

Entrevista_19: “O PAR tinha aqueles municípios prioritários e esses municípios recebiam, além de recursos financeiros adicionais, também recebiam apoio técnico maior. Então é um bom exemplo de combate à desigualdade: “Olha, a gente precisa ajudar mais alguns municípios do que outros, têm municípios que estão precisando de mais apoio do que outros, o recurso é limitado, a energia é limitada, o quanto que a gente consegue apoiar tecnicamente é limitado. Então, ao invés de a gente fazer um pouco para todo mundo, vamos fazer bastante para alguns.”

Dialogando com as teorias em torno do conceito de equidade, o Plano de Ações Articuladas (PAR) corresponde ao desenho das políticas redistributivas, na medida que “há, por definição, um grupo sendo beneficiado e outro, prejudicado” (Souza, 2012, p. 24). Sem perder de vista a pergunta central desta pesquisa, a narrativa apresentada nesta análise está orientada às políticas de educação com olhar para a equidade, a partir da eleição de cinco (conjuntos de) momentos críticos à agenda educacional brasileira nas últimas duas décadas.

Figura 14 – Momentos críticos em equidade educacional



Fonte: Elaboração da autora.

5.1.2 Políticas de avaliação

Ainda em 1990, parte das contrapartidas necessárias para que o país recebesse recursos do Banco Mundial dirigidos à educação (Fundação Fernando Henrique Cardoso – F.FHC, 2018), o Inep foi reestabelecido e reorganizado, tornando-se o órgão responsável pelas avaliações nacionais e um disseminador dessa prática, resultando no fortalecimento do Censo Escolar, criação do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb)⁹⁷ e da criação do Exame Nacional do Ensino Médio, o Enem (Segatto; Alves; Pineda, 2022).

Com a criação do SAEB identificou-se que as crianças finalmente estavam na escola, mas não estavam aprendendo. Percebeu-se que as instituições escolares eram uma enorme máquina de exclusão: taxas de reprovação gigantescas que bloqueavam o fluxo, a progressão dos alunos, e produzia gargalos/funis enormes.

Os resultados das avaliações nacionais e estaduais e a participação do Brasil em provas internacionais foram centrais para colocar a aprendizagem dos alunos no centro do debate e, portanto, o foco da política de educação passou a ser a melhoria da qualidade da educação (Segatto *et al.*, 2022, p. 812).

Por este motivo, parte dos(as) informantes com passagens pelo governo e/ou filantropia (entrevistas 2, 3, 5, 12, 15 e 19) consideram as avaliações um instrumento para equidade, uma vez permitiram identificar onde estavam os gargalos de aprendizagem e, assim, orientar a formulação de políticas públicas focalizadas. Na voz deste(a) representante da filantropia favorável às avaliações de larga escala:

Entrevista_19: *“a gente tinha um histórico de divulgação de indicadores ainda muito recente. Então começou com Fernando Henrique, com Paulo Renato, com Maria Helena lá no INEP, a gente começar a ter um pouco de resultado educacional.”*

⁹⁷ Nos primeiros anos, apenas alguns estados participavam da aplicação da prova, pois o sistema se baseava em informações desatualizadas sobre as redes de ensino no país – dado que o último Censo Escolar havia ocorrido em 1989, e só voltaria a ocorrer em 1994 –, comprometendo, assim, a relevância das primeiras edições da avaliação. Com a chegada do prof. Paulo Renato de Souza ao MEC e da prof.a Maria Helena Guimarães de Castro à presidência do Inep, o instituto se tornou o órgão responsável pelas avaliações nacionais e um disseminador dessa prática por meio de uma reorganização do órgão, que havia sido desmontado durante o governo Collor.

A partir do ano 2000 no (2º governo FHC), o Brasil começa a participar do Programme for International Student Assessment [Programa Internacional de Avaliação de Estudantes] (Pisa),⁹⁸ criado pela OCDE, seguindo uma onda internacional que reforçou a importância das avaliações externas, que produziram uma disseminação das avaliações e de outros mecanismos de controle por resultados atrelados a essas avaliações, como instrumentos de bonificação por desempenho, pelos estados e municípios brasileiros (Segatto *et al.*, 2022), muito criticados nas falas dos(as) informantes vinculados(as) à academia – e contrários à atuação dos investidores sociais com governos. Além da questão de atrelar a remuneração aos resultados das avaliações, parte das críticas às avaliações em larga escala estão ancoradas à crítica neoliberal:

Entrevista_8: *“mas no Brasil a coisa vem mais torta, e o sistema de controle é avaliação de larga escala. Então, a argumentação do SAEB, a estruturação, as justificativas, as exposições de motivos do SAEB, estão totalmente vinculadas às reformas econômicas da educação. Elas avançam, no Brasil, mais fortemente no governo do Paulo Renato, mas também na gestão Haddad.”*

Entrevista_16: *“Essa a lógica, você introduz essas avaliações, para denunciar para a população, que a escola não faz o seu papel [...], você desmoraliza o poder público, você desmoraliza a escola pública e prepara os pais para assumir depois os processos de terceirização e privatização. Em muitos estados americanos, a decisão dos pais é que define se privatiza ou não privatiza. É esse o objetivo, vamos parar com essa história de: ‘Ah queremos uma melhora da escola pública’. Não é isso. Querem destruir a escola pública mesmo.”*

Durante as gestões Lula (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2016) a política de avaliação não foi modificada, e sim aprofundada. Em 2013, durante a gestão Dilma, o Saeb passou a ser composto por três avaliações: da Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Anresc), conhecida por Prova Brasil, da

⁹⁸ O Brasil é a única nação da América do Sul que participa desde a primeira edição da avaliação.

Avaliação Nacional da Educação Básica (Aneb) e da Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA).

A cultura da avaliação tornou-se um discurso mais amplo de reposicionamento da forma de fazer políticas públicas, e o ISP por sua vez se utiliza deste forte elemento discursivo, inclusive contando com a participação direta de instituições do campo na formulação de avaliações e indicadores. Em 2001 o Instituto Paulo Montenegro – instituição de filantropia familiar criado em 2000 e descontinuado em 2016 – e a ONG Ação Educativa criaram o Indicador de Alfabetismo Funcional (Inaf),⁹⁹ que avalia índices de alfabetismo e analfabetismo da população brasileira e teve forte diálogo com o governo via Secadi (Entrevista_11); e em 2011 o Movimento Todos Pela Educação em parceria com o Instituto Paulo Montenegro/Ibope, a Fundação Cesgranrio e o Inep, realizam a Prova ABC – Avaliação Brasileira do Final do Ciclo de Alfabetização, para os alunos que concluíram o 4º ano (3ª série) do ensino fundamental (Martins, 2013; Mortatti, 2013), dada a ausência de um índice que atendessem à Meta 2 do TPE (Martins, 2013).

5.1.2.1 Um índice de fluxo e aprendizagem

Em 2007, já no 1º governo Lula, o então ministro da educação, Fernando Haddad, cria o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb): um indicador único que associa uma medida do fluxo escolar (a taxa de aprovação) com uma medida de desempenho acadêmico.

A combinação dos dois indicadores busca combater a cultura da reprovação e melhorar a aprendizagem pois, ao contrário de ser uma oportunidade para que crianças e adolescentes sejam bem-sucedidos, “a reprovação escolar cumpre o papel de perpetuar as desigualdades, de empurrar para fora do sistema educativo as parcelas mais vulneráveis da população,¹⁰⁰ produzindo exclusão ano a ano e ameaçando a efetivação do direito à educação de crianças

⁹⁹ Mais informações em: <https://alfabetismofuncional.org.br/>. Acesso em: 10 out. 2023.

¹⁰⁰ “As reprovações em cada estado e cada município incidem mais sobre as populações preta e indígena e sobre os meninos e sobre as pessoas com deficiência. São esses segmentos de estudantes que são reprovados acima das médias nacionais” (Castro, 2021, p. 16).

e adolescentes” (Castro, 2021, p. 11). Assim, o Ideb traz embutida a noção de que as crianças devem aprender com fluxo escolar adequado.

Por ser um indicador simples e fácil de ser entendido, em pouco tempo o Ideb estava acessível a professores e gestores, e os efeitos diretos e indiretos que seu uso induziu nas escolas reorientaram suas políticas e práticas (Soares; Xavier, 2013). Como bem descreve este(a) informante – com passagens pela academia e pela filantropia –, a criação do Ideb estava totalmente alinhada às preocupações com fluxo e aprendizagem da época, e construiu um argumento discursivo forte o bastante para que gestores subnacionais formulassem suas políticas públicas atentos às avaliações.

Entrevista_26: “O país constrói um indicador que é muito bem-sucedido, primeiro porque o Ideb está absolutamente enraizado no debate da época, de combater a pedagogia da repetência e buscar a elevação dos níveis de proficiência, e o Ideb fala que tem que fazer isso ao mesmo tempo [...]. O recado é muito bem construído: para de reprovar e aumenta o nível de aprendizagem. O fundamental do Ideb é construir uma direção, construir um sentido, um sentido normativo: é para lá que a gente tem que ir.”

5.1.2.2 Um índice para aferir e responsabilizar

Coerente à retórica do ISP em fortalecer a cultura de avaliação, o IDEB é um grande instrumento discursivo e de troca de repertório com o MEC. Não por acaso, foi lançado em 2007, um ano após a criação do Movimento Todos Pela Educação (Entrevista_26) e de suas cinco metas – elaboradas por um comitê técnico –, e também fixou “metas de desenvolvimento educacional de médio prazo para cada uma dessas instâncias, com metas intermediárias de curto prazo que possibilitam visualização e acompanhamento da reforma qualitativa dos sistemas educacionais” (Brasil, 2007, p. 23).

O TPE criou um clima político favorável ao estabelecimento e ao acompanhamento das metas. O clima político favorável influencia o momento da janela de oportunidades (KINGDON, 1995). Mais do que isso, o Movimento criou uma verdadeira coalizão em torno desses objetivos. No entanto, o TPE só alcançou esses resultados porque fez parcerias com os governos, sobretudo com o Governo Federal. O clima

político favorável é insuficiente se não há apoio junto aos governos (Segatto, 2011, p. 66).

Instituições e gestores(as) do ISP, inclusive, se apoiam no discurso formulado pelo IDEB de melhoria da qualidade da educação para propor formas de responsabilização dos profissionais (e redes) de educação, por meio de um conjunto de propostas de regulamentação para a Lei de responsabilidade educacional (LRE). Com o objetivo de impulsionar esse debate, em 05 de agosto de 2008 foi realizado na Câmara dos Deputados o Seminário “Ética e Responsabilidade na Educação: compromissos e resultados”, organizado pela Comissão de Educação e Cultura, Todos pela Educação e Representação da Unesco no Brasil (Ximenes, 2012). Na perspectiva destes(as) representantes do ISP com passagens pelo governo, favoráveis à responsabilização:

Entrevista_15: *“Então, às vezes falta um pouco no Brasil para a questão da equidade da, a responsabilização: de que esfera do governo é responsável por o que? E aí não tendo essa clareza, ao não se executando e não tendo êxito, em um determinado propósito, objetivo ou meta, termina ficando sem cobrança. Então, o plano [PNE] tem uma proposta em prol de qualidade com equidade, mas faltou responsabilização.”*

Entrevista_14: *“Então, no campo das desigualdades, isso devia estar marcado no ordenamento jurídico: os gestores públicos que tomem decisões afastadas das boas recomendações para equidade, deveriam ser responsabilizados. É um pouco da ideia da lei da responsabilidade educacional, que já tramitou no congresso, mas que teve algumas críticas, mas no que tange às desigualdades, eu sou favorável a ela [...] o caminho que você vai fazer para gerar esses resultados, eu posso deixar na sua discricionariedade política, porque você foi eleito democraticamente, enfim. Mas, o resultado e as métricas de controle: essas têm que ser públicas e [...] responsabilizar agentes públicos eleitos, um mandato, por resultados de equidade educacional.”*

No Brasil não tem (ainda) uma Lei de Responsabilidade Educacional aprovada. Entretanto, desde 2006, tramita na Câmara dos Deputados um conjunto de projetos de leis – a referência a mais antiga de proposições sobre o tema é o PL n. 7.420/2006, de autoria da então deputada Professora Raquel Teixeira (PSDB – GO) – com a finalidade de responsabilizar os gestores públicos pela qualidade de ensino ofertado pelos sistemas educacionais, mediante os

resultados anuais das avaliações internas e externas. Apesar da necessidade de aprovação de uma Lei de Responsabilidade Educacional (LRE) ter sido afirmada nas deliberações da Conferência Nacional de Educação (Conae) de 2010, o debate articula diferentes visões e preocupações do campo da educação (Ximenes, 2012), com posicionamentos contrários¹⁰¹ e favoráveis, mobilizando diferentes noções de responsabilidade e qualidade na fronteira desse processo, o que reforça o caráter de muita disputa e falta de consenso da arena das políticas públicas [*policy arena*]. Entre argumentos críticos à ideia de responsabilização, retoma-se o argumento da privatização e desmoralização do ensino:

Entrevista_16: *“É para bater na escola que se introduz essas políticas. Lembra-se do [Gustavo] Ioschpe,¹⁰² que queria levantar uma tabuleta na frente de cada escola... e tem estado por aí fazendo isso ainda. Põe uma tabuleta na porta da escola: ‘Essa escola tem IDEB X’. Era para isso. Porque isso é o caminho da privatização.”*

5.1.2.3 Um índice de qualidade e inequidade

A expressão “*you get what you measure*” [você obtém o que você mede] – frequentemente associada ao autor e consultor de negócios Tom Peters – nos lembra que é importante selecionar cuidadosamente as métricas e indicadores corretos, pois eles terão um impacto significativo nos comportamentos e resultados alcançados. No caso do Ideb, apesar de representar uma inovação

¹⁰¹ Em 9 de dezembro de 2016, a Undime e o Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed) encaminharam ao relator do PL n. 7.420 (2006), deputado Bacelar (PTN-BA), com cópia para a presidente da Comissão Especial do mesmo PL, deputada Gorete Pereira (PR-CE), e para os demais integrantes da Comissão Especial, uma carta manifestando sua preocupação diante do substituto ao Projeto de Lei n. 7.420 (2006), que “estabelece requisitos para garantia do padrão de qualidade da educação básica, o financiamento supletivo e a responsabilização pela implementação de políticas educacionais”. Disponível em: <https://undime.org.br/noticia/13-12-2016-10-50-carta-consed-undime-sobre-o-pl-7420-06-lei-de-responsabilidade-educacional>. Acesso em: 10 out. 2023.

¹⁰² O economista Gustavo Ioschpe é conselheiro da Fundação Ioschpe – instituição filantrópica de sua família – e de outras instituições do ISP, e membro fundador do Todos pela Educação. Em 10 de maio de 2012 participou de audiência pública da Comissão de Educação e Cultura na Câmara dos Deputados sobre o Projeto de Lei n. 1.530 (2011), que obriga as escolas a divulgarem o seu Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) na entrada das instituições, como “especialista em educação”. Ele “defendeu o direito dos pais de saber o real potencial da escola de seus filhos”. Fonte: <https://www.camara.leg.br/noticias/373358-divulgacao-do-ideb-na-entrada-das-escolas-divide-opinioes/>. Acesso em: 10 out. 2023.

enquanto política pública à época, não se trata de um índice preocupado com a desigualdade. É possível utilizá-lo em análises de desigualdade – desigualdade entre municípios, redes e no máximo desigualdade entre escolas –, mas ele não é um indicador de desigualdades (Entrevista_26). Na visão deste(a) acadêmico(a) especialista em avaliação:

Entrevista_10: *“Essa é uma dificuldade séria na discussão educacional: o nosso indicador [IDEB] é insensível às desigualdades em um país muito desigual.”*

Por mais entusiasmo que a introdução do Ideb tenha causado à época, já haviam alertas para a necessidade de ações capazes de torná-las exequíveis, e no risco do indicador ‘estimular’ a competição entre as redes,¹⁰³ gerado uma distorção dos dados (Alves; Soares, 2013; Soares, 2012; Soares; Xavier, 2013). É sabido que, pelo receio de baixar o indicador, algumas redes utilizam artifícios como induzir que alunos com mau desempenho não participem da prova ou, até mesmo, incentivando que se matriculem na EJA, para que a nota do município não “fosse prejudicada”, conforme descreve os(as) informantes da academia mais críticos(as) ao indicador:

Entrevista_16: *“O caso mais absurdo que nós temos, em Sobral (CE), é avaliação mensal: é um massacre de avaliação em cima das crianças. Acha que se você avalia muito, você põe o sistema em stress e ele funciona. Põe mesmo, mas deixa doente todo mundo e criam as saídas. Então vai lá em Sobral e veja quantos atestados médico, para tirar a criança da avaliação para não derrubar a média [...], e gente com dificuldade derruba a média. Então, não pode ter gente com dificuldade.”*

Entrevista_23: *“Desde o momento de nascimento o Chico [Soares] sempre disse duas coisas: esse indicador não está preocupado com a desigualdade e tinha uma imagem que ele usava no começo dos*

¹⁰³ Buscando diminuir a distância que nos separa dos países da OCDE, o Ideb estipulou metas ambiciosas de aprendizagem. Todas as redes – estaduais, municipais, federal – e escolas de educação básica deveriam alcançar no mínimo a nota 6 até 2022, ano do bicentenário da Independência. No prazo para o atingimento das metas, a educação brasileira ficou aquém do almejado: na média, o ensino médio brasileiro obteve 4,2 no Ideb de 2021 (3,9 na rede pública); o ensino fundamental II, 5,1 (4,9), e o ensino fundamental I, 5,8 (5,5) (Campanha Nacional pelo Direito à Educação – CNDE, 2022, p. 10).

anos 2000 que as 'escolas vão treinar os seus Ronaldinhos'. Ou seja, as escolas vão investir nos alunos que já tem desempenho mais alto e esses alunos vão compensar os que vão ser renegados."

5.1.2.4 Um Novo Ideb

Centrando-se na promoção da equidade, os tipos de dados e evidências estão muito relacionados ao desempenho e à proficiência dos(as) estudantes, não geram insumos e recursos necessários para a melhoria da qualidade, redução de desigualdades e promoção de equidade (Segatto *et al.*, 2022). Assim, por mais que se reconheça a importância do IDEB (e dos demais indicadores educacionais existentes) para o debate educacional do país, deve-se dizer que indicadores baseados em médias são insuficientes para se observar as desigualdades na realização do direito à educação (Soares; Rodrigues; Érnica, 2019).

Entrevista_23: "A agenda da desigualdade perdeu para uma agenda que está preocupada com o nível de aprendizado verificado na população, e expresso num sujeito abstrato, o aluno médio. Mas, o aluno médio é ninguém, tá? Ele é uma representação da população... eu estou preocupado com o estoque de aprendizagem, o estoque de proficiência disponível nessa população, o quanto essa população chega a saber. Se é você ou se é você, não me importa."

Nesse sentido, um grupo de pesquisadores brasileiros liderados pelo professor José Francisco Soares¹⁰⁴ com o apoio da Fundação (familiar) Tide Setúbal, desenvolveu o Indicador de Desigualdades e Aprendizagens (IDeA)¹⁰⁵ para somar à outras medidas existentes. Lançado em 2019, o IDeA se baseia na premissa de que, em um sistema de ensino justo, todos os grupos sociais devem

¹⁰⁴ José Francisco Soares é Professor Emérito da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), tendo sido presidente do Inep entre 2014 e 2016 e o primeiro presidente da Associação Brasileira de Avaliação Educacional (Abave). Membro do Conselho Nacional de Educação (CNE) entre 2016 e 2020, foi um dos relatores da BNCC. Embora aposentado da universidade, atua nas atividades de pesquisa do Grupo de Avaliação e Medidas Educacionais (Game).

¹⁰⁵ Disponível em: www.portalidea.org.br. Acesso em: 10 out. 2023.

ter acesso igual à aprendizagem de qualidade, e que a “verificação do direito à educação requer um conjunto de indicadores que abordem suas diferentes dimensões”, e o IDeA aborda a aprendizagem (Soares; Rodrigues; Érnica, 2019, p. 4). Para um(a) informante da academia favorável ao novo indicador:

Entrevista_10: *“Eu queria que os resultados não se distinguíssem dentro de grupos. Isso quer dizer que se você olhasse uma curva de resultado, por exemplo, das meninas, e a curva de resultado dos meninos, você não saberia sem uma etiqueta qual é um e qual é outro. Isso deveria valer para todo mundo, os do Norte, do Sul, de nível socioeconômico alto, de nível socioeconômico baixo. Então, essa ideia de que é necessário... aceita-se variação, mas não aceita-se variação entre grupos, é a ideia central da equidade.”*

Ademais, passados mais de 15 anos de sua instituição, está em curso uma discussão sobre uma eventual versão revisada do Índice (Ideb), novamente em articulação com organismos internacionais e instituições do campo fundacional. Exemplo disso foi o webinar “Um indicador para substituir o IDEB”,¹⁰⁶ promovido em 5 de agosto de 2021 pelo Portal IDeA, com o apoio da Fundação Tide Setubal em parceria com a Unesco, instituições acadêmicas e o Instituto Singularidades, outra organização do ISP. Segundo informantes do ISP envolvidos(as) neste processo, a expectativa é que um novo indicador da educação básica esteja mais atento à redução das desigualdades educacionais ao promover equidade:

Entrevista_10: *“Não podemos deixar de nos preocupar com qualidade. É importante porque qualidade é aprendizado, mas o aprendizado tem que ser para todos. Então, nós precisamos trazer a ideia da equidade, diminuir as desigualdades, para dentro do sistema. Para isso você tem que mudar*

¹⁰⁶ “Com o objetivo de fortalecer o debate público sobre o papel da educação na construção de sociedades mais democráticas e menos desiguais, o evento é parte da série ‘Fundeb e desigualdades sociais’. Os webinários são uma promoção da Representação da UNESCO no Brasil em parceria com a Fundação Getúlio Vargas, o Núcleo de Estudos em Políticas Públicas da Universidade Estadual de Campinas (NEPP/ Unicamp), o Instituto Singularidades e o Núcleo de Pesquisa em Desigualdades Escolares (Nupede) da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais (FAE/UFMG)”. Disponível em: <https://portalidea.org.br/webinar-unesco-um-indicador-para-substituir-o-ideb/>. Acesso em: 10 out. 2023.

o IDEB, caso contrário, todo sistema vai estar, como está hoje, guiado para aumentar um indicador que é insensível à desigualdade.”

Entrevista_26: “Acho difícil sair um Novo Ideb que não esteja embasado em uma conversa com a sociedade civil e principalmente as universidades, tipo UFMG, USP Ribeirão. Acho que vários desses Institutos aí – [Fundação] Lemann, [Instituto] Unibanco, [Instituto] Ayrton Senna etc. – podem ajudar bastante e fazer a coisa toda acontecer, mas acho que Brasil está bem maduro para desenvolver novo Ideb.”

Entrevista_20: “IDEB, que foi uma política pública muito fundamental e importante, mas como o Chico [Soares] diz: ele vê a média, e a média você pode sempre melhorar os melhores [...] e aquelas crianças com menor nível socioeconômico que, geralmente, são as crianças negras, elas não mudaram de lugar e elas continuam no patamar de menor aprendizagem. Estamos falando aqui de aprendizagem. Então, o novo IDEB, vai ter que [...] introduzir essas questões das desigualdades para poder também estar, vamos dizer, fazendo esses recortes de nível socioeconômico e raça.”

Assim como as questões de avaliação, as políticas de financiamento são aqui consideradas um dos cinco momentos críticos das políticas educacionais equânimes, transversal ao período desta análise, dado seu entrelaçamento com os conceitos de equidade e o forte envolvimento do ISP na formulação destas políticas, especialmente no Novo Fundeb (ou Fundeb 2), em 2020.

5.1.3 Políticas de financiamento

Novamente a partir do entendimento do conceito de equidade como “foco no acesso aos recursos e processos que impactam nos resultados dos alunos” (Simielli, 2015, p. 22), vale mencionar as mudanças e avanços nas principais políticas de financiamento brasileiras nas últimas duas décadas, e como o discurso de equidade foi atrelado à elas. Na perspectiva de um(a) informante atuante em movimentos sociais e na academia:

Entrevista_8: *“Porque, na verdade, o que é estrutural na política de equidade é o financiamento. Não adianta brigar com bilhões de reais. Você pode fazer a melhor política pontual, como o [programa federal] Mais Educação: não vai ter impacto na mudança da equidade estrutural.”*

Uma continuidade marcante entre os governos FHC e Lula é quanto ao financiamento da Educação Básica. Como já visto, a ênfase para o ensino fundamental no governo FHC tornou-se mais evidente a partir da criação do Fundef (Durham, 1999). Contudo, ao transferir recursos segundo o número de alunos matriculados, o Fundef induziu os governos subnacionais – especialmente os municípios – a ampliarem suas redes, mas também evidenciou as dificuldades na relação dos entes federativos para a condução de políticas educacionais (Limonti; Peres; Caldas, 2014; Segatto *et al.*, 2022).

A arena constitutiva é a que nos parece mais razoável na análise do caso, pois a implementação do Fundef nada mais é do que a alteração substancial das regras de financiamento e gerenciamento dos recursos da educação, ou seja, uma modificação da estrutura de governo e das relações de poder econômico dos entes federativos. Esta arena é marcada por processos consensuais, com pouco impacto na esfera pública, pois em geral se costuma discutir e decidir sobre as modificações do sistema político apenas dentro do próprio sistema político-administrativo, dificilmente tais políticas são de interesse da opinião pública, que geralmente tem foco maior no conteúdo da política do que nos aspectos gerenciais e burocráticos (Limonti; Peres; Caldas, 2014).

Dez anos depois, em 2006 durante o primeiro governo Lula, foi aprovado do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), que alterou o Fundef com a inclusão do ensino infantil e do ensino médio, e redirecionou parte dos impostos e transferências já vinculados pela Constituição para a manutenção e desenvolvimento do ensino. Contudo, a reorganização financeira do sistema de Educação Básica proposta pelo Fundef (1997 a 2006) e Fundeb (2006 a 2020), ao contrário do que se pretendia, gerou forte inequidade entre os municípios brasileiros, como descrito na literatura de políticas públicas:

O próprio fato de ser igual para todos os municípios a torna desigual ao não considerar necessidades específicas de cada tipologia de municípios, tão diferentes no estado de São Paulo, como de resto em todo o Brasil. A equidade, conforme ressalta Rawls (2000), implica a

consideração de políticas públicas que tratem desigualmente os desiguais. Esse conceito, associado ao da arena distributiva, torna a política de fundos uma política de distribuição perversa, ao permitir a ocorrência de um efeito Robin Wood às avessas (Limonti; Peres; Caldas, 2014, p. 407).

A partir da atuação incisiva dos Municípios e dos Estados, das organizações da sociedade civil – inclusive do campo fundacional – e dos setores ligados à educação pública presentes no Congresso Nacional, em agosto de 2020, já durante a gestão de Jair Bolsonaro, o Fundeb tornou-se um modelo permanente para o financiamento da educação básica, pela Emenda Constitucional n. 108/2020 e Lei n. n. 14.113/2020 (Santos; Callegari; Callegari, 2022). Em vigor desde 2021, o “Novo Fundeb” foi visto como um avanço significativo em relação aos fundos anteriores, pois altera a complementação da União de 10% para 23%, e seu modelo híbrido possui um caráter redistributivo que concentra atenção no nível socioeconômico dos municípios, independentemente da condição tributária dos Estados, ou redes de ensino, gerando maior equidade entre elas. Na visão de informantes com passagens pelo setor público – e próximos à filantropia – e de gestores(as) de institutos e fundações empresariais/familiares/independentes, o Novo Fundeb cumpre efetivamente o papel redistributivo:

Entrevista_23: *“As políticas de equidade, sendo sintético, algumas foram atingidas por essas políticas universalistas, e a gente teve algumas efetivamente redistributivas que o maior exemplo é o FUNDEB e o resto a gente está entrando na lógica do mínimo, ou pelo menos, que ele o necessário, mas não o suficiente.”*

Entrevista_19: *“um super exemplo de política de que foi pensada lá desde o começo, mas que especificamente em 2020 ela foi muito exitosa, foi a do novo Fundeb. Quer dizer, o Fundef já foi para reduzir desigualdade, o Fundeb também, mas o novo Fundeb, ele tem isso como premissa. Então o novo Fundeb, na sua formulação mais atomizada, mais sofisticada até, de fazer projeção, cálculo, entender as nuances, consequências de cada medida, sempre foi pensando: “olha, a gente precisa olhar para o Brasil e assumir que somos um país desigual, que precisa combater essa desigualdade, e no caso do novo Fundeb, foi a desigualdade de*

financiamento. O Fundeb não tenta resolver todas as dimensões da desigualdade educacional, ele não está resolvendo especificamente a desigualdade de raça, ele não está resolvendo especificamente a desigualdade de gênero, mas ele é uma política de combate à desigualdade de financiamento da educação brasileira.”

Entrevista_15: “Eu acho que o Fundeb, foi outro instrumento de financiamento importante para a equidade. Se você olhar antes do FUNDEF, você claramente verificava uma grande distorção salarial dos professores da região sudeste em relação com os professores da região nordeste. [...] Agora com o Fundeb a gente varre toda a educação básica, desde a educação infantil até ao ensino fundamental, então eu acho que o Fundeb é um belo instrumento em prol da equidade quando a gente olha a questão salarial do professor, por exemplo.”

Entrevista_6: “no caso do Fundeb segunda versão, que agora é permanente, tinha uma proposta de emenda constitucional no Congresso, que foi sendo melhorada com o apoio e discussão do terceiro setor e, inclusive, com uma preocupação muito grande do terceiro setor de que esse instrumento do Fundeb fosse melhorado do ponto de vista da redução das desigualdades. Ou seja: colocar mais igualdade na política do Fundeb [...]. Demonstra um esforço no sentido de tornar as políticas de financiamento mais equânimes, não só entre os estados, mas entre as redes, que eu também acho interessante.”

Entrevista_12: “Acho equivocado, qualquer decisão, onde o FNDE vai distribuir a mesma coisa para todo mundo. Eu sou contra: isso não é ser uma política universal, isso é ser uma política que aumenta as desigualdades. Então eu sempre disse isso, eu sempre fui contra ter um per capita único da merenda escolar. Na minha visão, a merenda tem que ser proporcional ao grau de vulnerabilidade do município. Enfim, eu acho que são temas, politicamente, delicados e que ninguém fala.”

Mirando o objetivo deste estudo, a formulação do Novo Fundeb (ou Fundeb 2) articulou-se na arena redistributiva (Lowi, 1966), marcada por conflitos

e competições entre diferentes grupos e setores da sociedade pela alocação dos recursos públicos, enquanto o governo desempenha um papel central na tomada de decisões sobre quem recebe e quem paga por esses benefícios. Uma forte característica deste processo é que arenas redistributivas são dominadas por grupos de interesse organizados, que defendem os interesses de seus membros e buscam influenciar as decisões governamentais em seu favor. Para Lowi (1966) a estrutura política da arena redistributiva é mais estável porque apresenta um equilíbrio entre os grandes segmentos ou classes no conjunto da sociedade, fruto de interesses compartilhados no interior destes grandes conjuntos (ao contrário do que ocorre na arena distributiva).

Nesse sentido, vale retomar que no ecossistema das políticas públicas de educação no período e nos recortes (momentos críticos) analisados por este estudo, há um confronto entre coalizões ligadas à filantropia empresarial/familiar/independente em oposição às coalizões ligadas aos movimentos sociais, já bastante exploradas na literatura nacional (Bittar-Godinho, 2019; Piolli, 2021; Simielli, 2013; Tarlau; Moeller, 2020).

Quanto aos conceitos de equidade mobilizados e a incidência do ISP nas políticas públicas, é pertinente observar os movimentos de aproximação e distanciamento destes grupos de interesse (Lowi, 1966) pela perspectiva dos(as) informantes consultados(as) que acompanham as discussões:

Entrevista_7: “O FUNDEB foi uma agenda que sempre aproximou as discussões. As mudanças, a evolução do próprio Fundeb [...]. Você tem momentos em que agrega com mais pontos de consenso do que de dissenso, mas, às vezes, com estratégias equivocadas. A gente, às vezes, fica no meio enquanto gestão pública, quando parceiros tomam lados completamente opostos é sempre bem difícil tomar uma decisão. Como agora, no Fundeb, nesse último, eu ainda estava na gestão quando começaram as discussões e o Todos [pela Educação] se opôs à Campanha [Nacional pelo Direito à Educação] em algumas questões e várias vezes eu fiz essas discussões, do porquê eu escolhi a posição da Campanha e não a do Todos e fui tentando convencer, não com muitas vitórias, mas eu tinha que marcar posição.”

Entrevista_6: *“Quando a gente fala, por exemplo, na aprovação do Fundeb, é óbvio que a gente precisa dar os créditos para o terceiro setor, vamos dizer assim, empresarial, mas você também precisa dar os créditos para esse terceiro setor que é, vamos dizer assim, originário dos movimentos populares e dos movimentos sindicais. [...] Quando a gente olha a questão do Custo Aluno-Qualidade, ele é um divisor de águas nessa atuação do terceiro setor empresarial com o terceiro setor vinculado aos movimentos populares. E o poder público tende a ter uma visão mais conservadora sobre isso. Por isso que, além da questão dos recursos, a facilidade de encontrar uma interlocução em função da questão institucional com os governos é desse setor empresarial, mas, também, de certa forma, a defesa de algumas agendas por parte do terceiro setor do movimento popular acaba encontrando uma certa dificuldade no diálogo com o governo.”*

Voltando-se a questão da mudança discursiva ao longo do tempo (Wodak, 2006), é importante destacar que as questões de financiamento sempre estiveram presentes nos discursos no campo do ISP, porém inicialmente muito atreladas à melhoria da gestão e eficiência do gasto – e não necessariamente ao aumento de recursos –, passando pelo *advocacy* por mais recursos com a Desvinculação de Receitas da União (DRU)¹⁰⁷ na Educação e, finalmente, a agenda de equidade com o Novo Fundeb.

De acordo com um(a) liderança da filantropia, a incidência política no processo de formulação do Fundeb 2 foi alocada por uma produção coletiva, buscando inovações:

Entrevista_19: *“O advocacy tem um elemento da produção, que é isso: você pode fazer uma produção coletiva, [...] é produção técnica, é olhando as boas experiências, é olhando a literatura, é olhando as experiências das pessoas que estão naquele grupo produzindo, são inovações que surgem também, por exemplo: o novo FUNDEB foi uma inovação. Então você olha: por que a gente não tem... a gente cria um outro indicador o VAAR, o VAAF, são outros indicadores, sai da lógica dos fundos estaduais, entra na lógica da realidade do*

¹⁰⁷ Com a aprovação da Emenda Constitucional n. 59, em 2009, que estabeleceu o fim, até 2011, da incidência da DRU na educação, aumentando assim a verba disponível, e a obrigatoriedade, até 2016, da oferta de ensino entre 4 e 17 anos.

município, estabelece um investimento mínimo para o município, para poder balizar para onde que vai os recursos, é uma inovação que tinha na literatura, não é que tinha uma experiência.”

Sendo da arena redistributiva altamente conflitiva, naturalmente a atuação de atores do mundo fundacional não é bem-vinda e/ou legitimada por atores de diferentes posições ideológicas no campo educacional, conforme entrevista de um(a) representante de movimentos sociais, evidenciando os conflitos e competições entre esses grupos:

Entrevista_8: “a Campanha está apoiando tanto o [...] Fundeb 1, Fundeb 2, Plano Nacional de Educação, royalties do petróleo. O protagonismo na ementa 59 foi incomparavelmente mais sólido da Campanha: não teve outra ação. Nesse Fundeb, em que o Todos da Educação faz o primeiro processo de incidência real, mas, se você pega a tramitação da matéria e compara o campo da Campanha, quantas vezes falou em audiência, e quantas vezes o Todos pela Educação falou em audiência, é incomparável. Se você analisa o que sai como resultado, eles eram defensores do VAT puro, o que sai é um processo misto. Como eles participaram, eles têm uma parte. [...] Como no Brasil é tudo menos elaborado do que deveria, o Paulo Renato diz que o problema é de gestão: eles não vão fazer essa oposição entre financiamento e gestão porque é uma posição equivocada, parte da gestão é o financiamento da educação e a parte estrutural. Eles também como economistas reconhecem isso [...] então a visão das fundações empresariais, no fundo, que elas sequer tem consciência que elas propagam – e também não acho que o Haddad tenha consciência, estou sendo bastante sincero porque tenho uma longa relação –, tenha a consciência de que ele está propagando os valores dessas reformas do No Child Left Behind, etc. outros processos nos EUA, o Nation at Risk, etc., que, no fundo, são documentos que estão vinculados a uma agenda que é formulada nas universidades nos EUA, com o think thanks, etc, e as fundações empresariais não precisavam entrar nesse processo de disputa.”

O avanço das políticas de financiamento para um desenho que distribui mais para quem mais precisa é uma estratégia (Entrevista_11) importante para garantir condições objetivas de atingir a equidade educacional. Contudo, há

outras dimensões importantes a se considerar, do ponto de vista do respeito, reconhecimento e espaços de representação que também devem ser consideradas na formulação das políticas públicas de educação.

5.1.4 Políticas de diversidade e inclusão

Até o começo da década passada, o atendimento à educação de 'grupos vulneráveis' estava distribuído em diferentes programas do governo federal, sob as óticas de combate à pobreza (Bolsa Escola, no governo FHC, por exemplo), ações afirmativas e de fortalecimento cultural (indígena, quilombola, etc.). A partir de 2003, "em sintonia com o discurso da primeira gestão do Governo Lula, o MEC define a inclusão social como um dos quatro eixos estratégicos de sua política educacional, e compreende a educação como um espaço privilegiado para a inclusão social, o que orienta sua própria reorganização" (Moehlecke, 2009, p. 467).

Assim, diferentemente de FHC, as duas primeiras gestões Lula (2003 a 2006 e 2007 a 2010)¹⁰⁸ tiveram a valorização da diversidade com uma de suas principais marcas.

Em termos da estrutura do Ministério, identificam-se dois momentos distintos no modo como a temática [da diversidade] foi trabalhada. Um primeiro vincula-se à gestão do ministro Cristovam Buarque, em que a diversidade é associada a uma preocupação mais geral com a ideia de "inclusão social". Um segundo momento pode ser atribuído à gestão de Tarso Genro, quando é criada uma secretaria específica para tratar das políticas de diversidade na educação (Moehlecke, 2009, p. 5).

Também impulsionada por convenções e resoluções internacionais das Conferências da ONU e por normativas nacionais, em 2004 foi criada a Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (Secad),¹⁰⁹ responsável diretamente pela implementação de políticas públicas integradas aos programas e ações da Educação Superior, Profissional e Tecnológica e Básica nos seguintes campos de atuação: Educação Especial, Educação para as Relações Étnico-Raciais, Educação do Campo, Educação Escolar Indígena,

¹⁰⁸ Os dois primeiros governos Lula contaram com apenas três gestores à frente da pasta da educação: Cristovam Buarque, Tarso Genro e Fernando Haddad.

¹⁰⁹ A agenda de educação inclusiva, bem como o conceito de inclusão, só será integrada à Secretaria em 2011, quando esta passa a se chamar Secadi.

Educação Quilombola, Educação em Direitos Humanos, Gênero e Diversidade Sexual, Combate à Violência, Educação Ambiental, Educação de Jovens e Adultos, Educação de pessoas encarceradas e outras diferenças vividas como desigualdades que emergiram no campo da política educacional e foram sendo assumidas pela Secretaria (Carreira, 2015).

Somado a um ambiente institucional favorável – com a criação da Secretaria Especial de Políticas para Mulheres (SPM), a Secretaria Especial de Direitos Humanos (SEDH) e a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir)¹¹⁰ – a criação da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (Secadi) representou uma inovação institucional por reunir programas já existentes que estavam espalhados entre as demais Secretarias do MEC (e governo federal), e elaborar programas e políticas focalizadas para populações profundamente marcadas pelas desigualdades (Carreira, 2019). Nas palavras de Tarso Genro, ministro responsável pela criação da Secretaria:

[...] já estavam aparecendo na metade da década de 1980, fragmentos das classes que se apresentariam com demandas diferentes. As demandas sindicais passariam a segundo plano, seriam negociadas dentro da ordem, e as demandas mais rebeldes e mais complexas viriam das ruas, desses movimentos, da diversidade sexual, da negritude, das novas manifestações culturais, dos índios, gays, lésbicas, juventude sem teto e sem perspectiva de trabalho, juventude estrangulada por um modelo cultural consumista ao qual ela não tinha acesso de maneira plena. Precisávamos, então, formatar para a Educação algo que abrisse escotilhas de relacionamento, de diálogo, de produção conceitual com essa nova diversidade. Foi isso que orientou a instituição dessa secretaria (Gois, 2018, p. 149).

5.1.4.1 Secadi

A Secadi tornou-se um avanço simbólico e material na formulação de políticas educacionais, com atenção à valorização da diversidade e das minorias, devido à sua grande articulação com movimentos sociais e foco em ações de redução das desigualdades (Alves; Segatto; Pineda, 2021), e por isso é tão central no debate proposto por esta pesquisa. Ex-gestores(as) locais e federais ouvidos nas entrevistas destacam a importância da Secadi para problematizar

¹¹⁰ A Seppir foi extinta em 2015 durante o governo Dilma.

as questões de desigualdades (educacionais) e sua articulação com instituições da sociedade civil:

Entrevista_7: *“É um marco para a educação, porque a gente, os gestores, não se preocupava com isso, não olhava para essa desigualdade com a lupa que ela precisava. [...] Me lembro deles sempre chamarem a Undime e o Consed para as discussões e colocar o bode na sala. A [lei] 10.639, a questão da inflexão dos livros didáticos, a questão das salas multisseriadas, de olhar para a Amazônia, para os ribeirinhos,... tudo, tudo foi muito importante. Foi a mão da Secadi.”*

Entrevista_6: *“[A Secadi] teve um papel importante porque abriu – para formular essa política dessa agenda perdida – um diálogo com o terceiro setor, que também, de certa forma, representava esses interesses e essas necessidades de melhoria de ter uma ação diferenciada para atender essas políticas mais específicas.”*

Entrevista_10: *“Era outra maneira de pensar: você tinha alguém no governo sempre preocupado com a inclusão.”*

Dialogando com o enquadramento teórico proposto neste estudo, as iniciativas desenvolvidas no âmbito da Secadi são o melhor exemplo de políticas de reconhecimento (Honneth, 2003; Taylor, 1995). De acordo com um(a) gestor(a) bastante atuante nas agendas de diversidade:

Entrevista_4: *“A equidade estava na agenda, com certeza. Porém, eu acho que talvez a gente não tivesse ainda um contorno tão nítido do sentido que o tema equidade viria a ter, pelo menos naquele momento, no início da Secadi. A minha lembrança era: nós temos que oferecer às populações que sofrem desigualdade educacionais meios para que elas possam ter percursos regulares com aprendizagem satisfatória.”*

Debater e visibilizar agendas pertinentes à grupos que estão na fronteira da garantia do direito à educação desestabilizou a narrativa operante até então

e inverteu a lógica: o que antes era uma não agenda, passa a pautar o debate nessas temáticas a partir do campo da educação, tensionando inclusive a noção de qualidade e a forma como são concebidas e implementadas as políticas universais de educação (Carreira, 2019; Lázaro, 2013). Grupos invisibilizados e/ou excluídos passam a ser agentes das políticas, em diálogo com uma concepção “mais clássica” de equidade enquanto igualdade de oportunidades (Roemer; Trannoy, 2015).

Sendo a educação pública um campo de disputas, a atuação da Secadi com agendas profundamente conflitivas gerou efeitos reativos no complexo jogo político no contexto educacional brasileiro: grupos ruralistas do agronegócio atacavam as políticas para educação do campo; grupos pró escolas especiais (segregadas) se mobilizaram contra educação inclusiva; grupos racistas (contra a população negra, mulheres e população LGBTQIA+) se utilizam da narrativa que “somos todos iguais” que há séculos constrói um discurso ideológico e colonial que iguala toda população, ao mesmo tempo que apaga sua própria história, as raízes dos povos brasileiros e as lutas dos movimentos sociais e identitários (Alves; Segatto; Pineda, 2021), em um mecanismo discursivo denominado *othering* (O’Mahoney, 2012).

Falar de racismo, opressão de gênero, é visto geralmente como algo chato, “mimimi” ou outras formas de deslegitimação. A tomada de consciência sobre o que significa desestabilizar a norma hegemônica é vista como inapropriada ou agressiva porque aí se está confrontando poder (Ribeiro, 2017, p. 79).

Esta visão de mundo ‘igualitária’, que não reconhece e desvaloriza as diversidades da população está presente no discurso, nas ações e nas políticas (Segatto; Alves; Pineda, 2022) propostas na gestão de Jair Bolsonaro: durante as eleições de 2018, o então candidato dizia “a minha cor é o Brasil”, reforçando a ideia de apagamento da negritude e enfatizando a branquitude.¹¹¹ Dado que as escolhas discursivas não são neutras, mas sim carregadas de ideologias, (Van Dijk, 2011 “homogeneizar a diversidade” brasileira trata-se de uma estratégia discursiva do governo Bolsonaro para enfraquecer e deslegitimar as

¹¹¹ Fala do professor Thiago Amparo durante o debate “O branco na luta antirracista: limites e possibilidades”, parte de Diálogos do Encontro – Branquitude: Racismo e Antirracismo, coordenado pelo Instituto Ibirapitanga de 26 a 28 de outubro de 2020 (Ibirapitanga, 2021, p. 31).

lutas sociais presentes na sociedade. Nas palavras da filósofa brasileira Marilena Chauí,

A função principal da ideologia é ocultar e dissimular as divisões sociais e políticas, dar-lhes a aparência de indivisão e de diferenças naturais entre os seres humanos. Indivisão: apesar da divisão social das classes, somos levados a crer que somos todos iguais porque participamos da ideia de “humanidade”, ou da ideia de “nação” e “pátria”, ou da ideia de “raça”, etc. Diferenças naturais: somos levados a crer que as desigualdades sociais, econômicas e políticas não são produzidas pela divisão social das classes, mas por diferenças individuais dos talentos e das capacidades, da inteligência, da força de vontade maior ou menor etc. (Chauí, 2000, p. 221).

Tal qual a “teoria de pêndulos”¹¹² (Schlesinger Jr., 1986), a história recente das políticas educacionais brasileira também se alterna entre períodos progressistas e conservadores. Certamente o episódio mais emblemático destas disputas ideológicas foi a mobilização de grupos religiosos fundamentalistas aliados à deputados e senadores ultraconservadores e religiosos – denominada “bancada religiosa” (evangélica e católica) – para combater todo e qualquer debate sobre gênero¹¹³ e sexualidade no ambiente escolar (Alves; Segatto; Pineda, 2021).

A escola ainda é um ambiente bastante hostil para estudantes lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais. Um levantamento realizado em 2015 com 1.016 estudantes com idades entre 13 e 21 anos demonstrou que este grupo é agredido dentro das escolas, e que isso atrapalha seu rendimento nos estudos: 73% relataram já ter sofrido bullying homofóbico verbal, 60% relataram que se sentem inseguros na escola por conta da sua orientação sexual e 27% já sofreram violência física (Associação Brasileira de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais – ABGLT; Secretaria de Educação, 2016). Para enfrentar esse cenário, reverter esses indicadores e que o direito a aprender seja garantido, é necessário que o espaço escolar seja um ambiente respeitoso e

¹¹² Formulada por Arthur Schlesinger Jr. ao defender que a sociedade norte-americana se move em um sistema pendular, no qual se sucedem ciclos de predominância da ideologia conservadora e outros em que a hegemonia é mais liberal (Schlesinger Jr., 1986).

¹¹³ A literatura indica uma macropolítica antigênero que tem influenciado a opinião pública em vários países, especialmente na América Latina, onde as discussões de gênero e sexualidade na escola chegaram a interferir no processo eleitoral. Durante um discurso de sua campanha eleitoral, em 2018, Jair Bolsonaro defendeu que “a educação brasileira está afundando. Temos que debater a ideologia de gênero e o ‘Programa Escola Sem Partido’” (*Folha de S. Paulo*, 14 abr. 2019).

acolhedor a este (e qualquer) grupo, com uma equipe escolar orientada para debater gênero e sexualidade no ambiente escolar – para além da concepção biologizante – e políticas focalizadas, como se pretendiam os materiais da Secadi.

Porém, entre as principais vitórias desta coalizão conservadora está a retirada dos termos gênero e orientação sexual dos Planos Municipais, Estaduais e Nacional de Educação (PNE),¹¹⁴ em 2015, e o veto à circulação do material didático “Kit Escola Sem Homofobia” – parte do “Programa Brasil Sem Homofobia”. Em maio de 2011 foi cancelada a distribuição do kit em 6 mil escolas públicas de ensino médio, resultado de pressões populares, chantagens políticas (Carreira, 2018) e mobilizações desta “bancada religiosa”, que convenceram a presidente Dilma Rousseff de que o material fazia ‘propaganda de orientação sexual’.

Entrevista_8: *“a Dilma começa a ter atenção sobre essa questão [gênero] na eleição presidencial, com a questão do aborto. Ela precisava se posicionar pelos acordos que ela fez contra o kit anti-homofobia e ela acaba fazendo esse procedimento... o [Fernando] Haddad é um pouco cúmplice.”*

Com o discurso de “proteger a família brasileira contra o kit gay”,¹¹⁵ esses setores reacionários vêm fazendo desde então grande pressão no Congresso Federal contra políticas equitativas de gênero e promovendo pautas conservadoras, tornando a Secadi alvo de populistas de direita. Na visão de um(a) entrevistado(a) ligado(a) ao governo federal à época:

¹¹⁴ Em 2014, quando o Plano Nacional de Educação (PNE) estava sendo implementado, o termo “ideologia de gênero” ganhou projeção nacional e parcelas conservadoras da sociedade impediram, por exemplo, que metas antipreconceito fossem incluídas a favor da população LGBTQIA+.

¹¹⁵ Em 2008, o Ministério da Saúde junto ao Ministério da Educação, por meio da Secadi, elaborou em caráter inovador o projeto Escola Sem Homofobia (ESH), o qual propunha o combate à homofobia nas escolas a partir da diversidade sexual como um valor democrático. Porém, desde sua criação o projeto foi alvo de críticas de setores conservadores, acusado de ser um material “doutrinador” e fazer parte de uma “ditadura gay”. No mesmo período, recebeu o apelido pejorativo de “kit gay”, pelo até então inexpressivo deputado federal Jair Bolsonaro, responsável também por associar a discussão de educação e sexualidade ao termo “ideologia de gênero”: uma corrente discursiva e política mundial antigênero que ataca o conceito de gênero e tenta, ao criar um “pânico moral”, depreciar discussões sobre gênero e sexualidade nos espaços educacionais (Silva; Alves; Vidal, 2020).

Entrevista_6: “acho que foi o início do que a gente chama da hegemonia das Fake News, porque, na realidade, não era algo concreto. Quando a gente vai analisar profundamente o que aconteceu, não teve distribuição nenhuma de vídeos, de nada. E aí começou a se criar uma série de Fake News utilizando materiais que eram distribuídos pelo ministério da saúde para caminhoneiros na estrada como se fosse material do ministério da educação.”

Os (primeiros)¹¹⁶ 15 anos de atuação da Secretaria perpassaram as gestões petistas de Lula e Dilma e a gestão de Michel Temer, tendo seis secretários(as) à frente da pasta. As pressões de grupos conservadores somada aos embates internos no MEC e com demais ministérios, limites, queda orçamentária e usos por parte dos governos levaram ao desmonte gradativo das políticas da própria pasta (Carreira, 2019).

Durante o governo conservador de Michel Temer (2016-2018), essa secretaria foi enfraquecida politicamente e teve o repasse de recursos financeiros diminuído, até ser fechada no segundo dia do governo Bolsonaro em 2019 (Alves; Segatto; Pineda, 2021, p. 10).

Há um discurso de negação às diversidades que se materializa na gestão Bolsonaro, explicitamente na agenda da educação: se não se reconhece a diversidade, para que uma Secretaria especial para a promovê-la?

5.1.4.2 Educação inclusiva

O mesmo pode ser observado quanto à agenda de educação inclusiva, que foi esvaziada e alterada durante a sua gestão. O acompanhamento do Censo Escolar indica que o percentual de matrículas de alunos incluídos em classes comuns aumentou gradativamente ao longo dos anos: em 2018 era de 92,0% e passou para 94,2% em 2022. O percentual de alunos incluídos em classes comuns sem acesso às turmas de atendimento educacional especializado (AEE) passou de 52,3% em 2018 para 54,9% em 2022 (Brasil,

¹¹⁶ Com a terceira eleição do presidente Lula, em 2022, a Secadi foi recriada na estrutura do MEC (2023-2026).

2023, p. 38). Hoje, uma criança sem deficiência que frequenta uma escola pública tem três vezes mais chances de estudar ao lado de um colega com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação.¹¹⁷

Apesar do aumento no número de matrículas desta população – resultado de políticas inclusivas –, em setembro de 2020 o então governo Jair Bolsonaro publicou o Decreto n. 10.502 (apelidado de “decreto da exclusão”), instituindo a nova Política Nacional de Educação Especial, que abria margem para que escolas recusassem a matrícula de pessoas com deficiência e/ou segregar estudantes com deficiência ao criar turmas especializadas em escolas em turno normal de aulas. Sob o pretexto de “dar escolha”, incentivava a segregação e desconsiderava os benefícios da educação inclusiva.

Após grande mobilização¹¹⁸ da Sociedade Civil (e algumas instituições do mundo fundacional) e de organismos internacionais, em dezembro de 2020 o Supremo Tribunal Federal (STF) proferiu a sentença que, por 9 votos a 2, confirmou a suspensão do Decreto, a partir do entendimento que “todas as crianças e adolescentes têm o direito de acessar, permanecer e aprender na mesma sala, na mesma escola”.

No 1º dia de seu 3º mandato (1º de janeiro de 2023), o presidente Lula revogou o “decreto da exclusão” por meio do Decreto n. 11.370 e recriou a Secadi na estrutura do MEC, assim como o Ministério da Cultura e outros órgãos caros à agenda das diversidades. Na visão de um(a) informante ativista de movimentos sociais de educação, o encerramento da pasta foi parte de uma estratégia maior do governo Bolsonaro, de destruição do acesso à educação e à cultura:

Entrevista_24: *“eu acho que se desmontou tudo meio simultaneamente: a SECADI se desmontou, o sistema de política para pessoas com deficiência, para as meninas genericamente falando... Então, eu acho que teve um trabalho muito forte nazista mesmo, de tirar tudo, de arrebentar a educação e a cultura que são duas maneiras do nazismo*

¹¹⁷ Dados obtidos a partir do Observatório De Olho na Educação – Acompanhamento da Meta.

¹¹⁸ Mais informações em: <https://inclusaopratodomundo.org.br/>. Acesso em: 10 out. 2023.

funcionar. Se você pegar a história do nazismo, cultura e educação é a primeira coisa que eles vão arrebentar. Então foi o que foi feito.”

Por tais motivos, este estudo considera o fim da Secadi como um dos momentos críticos das políticas educacionais equitativas nos últimos vinte anos, em que se espera a mobilização de instituições da sociedade civil (inclusive de institutos e fundações empresariais/familiares/independentes) por sua defesa. Porém, não foi o que ocorreu. Ex-gestores(as) federais atuantes nas agendas de diversidade do governo federal corroboram com as falas de movimentos sociais, identificando um desmonte sistêmico das agendas e diversidade, e problematizam a não mobilização em torno do fim da Secretaria.

Entrevista_4: “Ninguém reagiu. Nem o movimento social reagiu. O movimento social custou a reagir... reagiu depois [...]. Eu não condenaria – no sentido de um juízo negativo – essa não reação, porque eram tantos os temas arriscados ali naquele momento; havia tanta destruição que aquela estratégia da ultradireita de fazer um grande barulho, destruir muita coisa para te atordoar e impedir uma reação articulada funcionou para eles. Eu vou te falar, Andrea, que eu critico mais os movimentos sociais que não reagiram do que as organizações [de ISP], porque elas não são o sujeito desse processo. Então, eu sei que houve reação: o movimento negro reagiu, o movimento do campo reagiu, o movimento LGBT reagiu, mas não houve uma reação à educação em particular, específica, porque, ao mesmo tempo, o movimento negro foi atacado enquanto sujeito coletivo de direitos no geral; a questão indígena também foi atacada no geral, a questão do campo, com o fim da reforma agrária, desmonte de programas e tal... [...] Eles reagiram ao governo como um todo e estavam certos nisso, porque a educação era mais um tema de uma destruição [...]. Quando você vai conversar com as pontas, a Secadi faz falta.”

Entrevista_17: “quando eu faço crítica é porque eu acho que [a Secadi] poderia ser muito melhor. Eu acho que deveria estar integrado e não ter virado uma ilha... um sindicato dentro do MEC. Não era para ser assim.”

Contudo, a percepção de reconhecimento e valorização das diversidades no período observado extrapola os projetos e programas

encabeçados pela Secadi – e demais secretarias alinhadas à esta agenda¹¹⁹ –, influenciando inclusive os conteúdos curriculares: outro campo de profundas disputas.

5.1.5 Mudanças curriculares

Seguindo a mesma lógica perversa de exclusão de grupos sociais por anos considerados *outsiders* das estruturas formais da escola, também é possível observar formas de exclusão nos conteúdos curriculares: nesse espectro, encontra-se “a disputa em torno do currículo, da educação antirracista, de visibilidade da cultura campesina e indígena e das relações de gênero” (Soares, 2021, p. 12).

Considerada um marco na educação brasileira, em 2008 a Lei n. 10.639/03 impulsionou inclusão da história indígena nas Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação das Relações Étnico-Raciais, alterando-se para Lei 11.645/08 (Alves; Segatto; Pineda, 2021). Um(a) ativista do movimento descreve a relevância da Lei para estudantes negros(as):

Entrevista_24: *“Porque mexe com a autoestima, entendeu? Uma criança negra tem uma autoestima super prejudicada porque nunca viu um diretor negro, professor negro, uma família negra no livro didático e tal. O oposto vale para a criança branca, exatamente do lado oposto. É bom para ela olhar que toda a família é branca, que todo diretor é branco, que o professor é branco, sabe? O que derruba a autoestima artificialmente de uma criança, alimenta a autoestima de uma outra e os pais sabem disso. Então, a supremacia versus a democracia: falamos dos dois, mas qual deles nos interessa né?”*

Além dos artigos direcionados à educação antirracista e indígena, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB – Lei n. 9.394/1996) reúne um capítulo para tratar da educação especial, e o Plano Nacional de Educação (PNE) destinou capítulos específicos para educação especial, educação indígena e a educação de jovens de adultos (EJA), muito elogiado entre os(as) informantes:

¹¹⁹ Como a Seppir, a SDH e a SPM.

Entrevista_15: *“Eu acho que o Plano Nacional da Educação tem ali um conjunto de 20 metas e se a gente olhar todas as metas, na prática está apontando para essa qualidade com a equidade [...]. Ali tinha, organicamente, estratégias importantes em prol da equidade do ponto de vista da aprendizagem do aluno, do ponto de vista da oferta, do ponto de vista do acesso.”*

Entrevista_8: *“O PNE, em termos de equidade, se ele de fato fosse implementado seria uma revolução, porque só você equalizar a escolarização em termos de anos de estudo entre negros e brancos já seria uma revolução, região norte, nordeste, sul, sudeste, aproximar campo e cidade. Estou só falando da meta 8 do PNE, mas o PNE não foi implementado por esses motivos.”*

Ainda nos dois primeiros governos Lula, para a agenda de equidade racial vale destacar em 2005 a introdução do Recorte Racial no Censo Escolar e a instituição da Comissão Técnica Nacional de Diversidade para Assuntos Relacionados com a Educação dos Afro-Brasileiros, a Cadara.

As políticas educacionais com recorte racial foram reivindicadas e são justificadas — como toda a agenda deste governo — como políticas de igualdade racial, mas com forte ênfase no reconhecimento. Nesse sentido, há um esforço maior na busca por reconhecimento identitário do por reconhecimento de status. O ensino de história e cultura afro-brasileira e africana corrigiria o que Fraser chama de “negação do status de um determinado grupo como parceiros plenos na interação social” (Lima, 2010, p. 88).

Entrevista_9: *“esse movimento da equidade racial que traz com muita contundência. Um movimento que já tinha muito terreno no Brasil e que vai ganhando essa força mais global, que agora está em todos os níveis das empresas, as cotas etc. Aí vai entrando também na agenda das escolas.”*

Quanto à agenda de gênero, em 2004 foi lançado o projeto Gênero e diversidade na escola, para formar educadores com base nos temas gênero, relações raciais e orientação sexual. Desde 2014, já no governo Dilma, o MEC permite que participantes inscritos no Exame Nacional do Ensino Médio (Enem)

que queiram atendimento pelo nome social¹²⁰ o façam por um recurso para aplicação no Enem, com o objetivo de combater o preconceito e o constrangimento. Na descrição de um(a) ex-gestor(a) no período de aprovação da política:

Entrevista_10: *“Eu me lembro que eu estava no Inep e um ministro pediu para eu ir representar o ministério numa reunião com os homossexuais, por causa do Enem. Uma das empresas colocava os alunos de mesmo nome numa mesma turma e aí teve um problema grande que tinha um José que andava de Maria, e ela não conseguiu fazer a prova. Aí que vem a questão do nome social, todas essas coisas... Então, o nível de exclusão dessas pessoas que não estão nas estatísticas. É muito importante e a escola precisa ter essa sensibilidade; [...] ou seja: a ideia da equidade, da inclusão, tem essa dimensão que não é só ética, mas é você partir do seu concreto. [...] O caso dos homossexuais que é uma questão que teve avanços, mas estamos longe de ter um acolhimento adequado nas escolas para essas pessoas.”*

Dialogando com o Quadro Analítico proposto, a partir deste estabelecimento de parâmetros legais e públicos, nos parece que as preocupações de Nancy Fraser (2006, 2008b) auxiliam na compreensão do caso dos movimentos sociais identitários brasileiros (Avritzer, 2007; Lima, 2010), uma vez que “aborda a dimensão política do processo de reconhecimento como a aceitação do *self* por meio de uma concepção de justiça que exerce o papel de reparação em relação às injustiças passadas” (Avritzer; Gomes, 2013, p. 39). Contudo, conforme estabelece Axel Honneth:

O alargamento radical da perspectiva sob a qual os processos históricos devem ser considerados requer, no entanto, também uma alteração de nosso ponto de vista sobre o material primário de pesquisa: os sentimentos de injustiça e as experiências de desrespeito, pelos quais pode começar a explicação das lutas sociais, já não entram mais no campo de visão somente como motivos de ação, mas também são estudados com vista ao papel moral que lhes deve competir em cada caso no desdobramento das relações de reconhecimento (Honneth, 2003, p. 265).

¹²⁰ “Nome social é o nome da pessoa transexual que está de acordo com sua construção identitária de gênero, mas ainda não consta no registro civil. Esse é o nome que passa a ser utilizado nas relações sociais da pessoa transexual, em detrimento do nome de registro civil, que já não representa mais a identidade daquela pessoa. [...] O nome social, embora possa ser considerado como uma solução paliativa em termos de construção identitária de travestis e pessoas transexuais, é uma forma reconhecida pelo estado brasileiro para lidar com a questão das identidades trans” (Nardi; Machado; Silveira, 2015, p. 180).

No caso brasileiro, “as lutas e os conflitos históricos” que marcaram a trajetória do movimento negro (e de mulheres negras) faz com que “para a efetivação da igualdade de *status*, seja necessário também refletir sobre as questões do *self*, a experiência do racismo vivenciado no corpo e na psique”, que demanda por mudanças no padrão das relações que se estabelecem no âmbito social e privado (Avritzer; Gomes, 2013, p. 40). Ainda assim, apesar do peso político destas conquistas, os impactos na aprendizagem dos(as) estudantes não está assegurado. Na visão de um(a) entrevistado(a) ligado(a) à academia:

Entrevista_23: *“O movimento negro teve duas estratégias: uma é de educação básica e outra do ensino superior, e elas saem de princípios muito diferentes. No ensino superior é o acesso, cota, é isso. Na educação básica é currículo. Currículo e identidade. Super importante, essencial, mas insuficiente porque as desigualdades no percurso escolar, as desigualdades de aprendizagens, a gente não tem políticas voltadas a elas.”*

Neste mesmo sentido, outros(as) informantes ligados(as) à academia identificam que as maiores desigualdades não estão entre as redes ou entre as escolas, mas sim entre os estudantes da mesma sala de aula. Contudo, por serem de correntes acadêmicas (instituição pública e privada) e campos de conhecimento distintos (educação e economia), enxergam encaminhamentos diferentes:

Entrevista_26: *“A maior parte da desigualdade está dentro da sala de aula. Não está entre escolas nem entre redes. Obviamente o Ideb esconde, zera essa desigualdade dentro da escola. Embora ele possa ver a desigualdade entre escolas e entre redes, ele não vê a maior das desigualdades... Não é uma desigualdade entre turmas de uma mesma escola, mas dentro da mesma*

turma e, portanto, vai cair nas costas do professor. Então, no final do dia todo o sistema de financiamento que a gente tem e sistemas de avaliação estão equalizados para redes ou medir desigualdade entre escolas, mas não dentro da escola. Esse é o problema.”

Entrevista_16: *“Eu imagino que você tem um problema de via*

pedagógico, no meio da questão da igualdade. Ou seja: há que se olhar para as escolas e para o interior das escolas e o interior das salas de aula, qual é o inimigo central da desigualdade de desempenhos numa sala de aula? O inimigo

central é o ritmo único, é exatamente o que as Bases Nacionais tentam oficializar, mas que já existia no interior nas salas de aula: o ritmo único de aprendizagem para pessoas que são diferentes.”

5.1.5.1 Base Nacional Comum Curricular (BNCC)

Apesar de prevista em documentos oficiais – no Plano Nacional de Educação (PNE), na lei de Diretrizes e Bases (LDB), nas Diretrizes Curriculares (DCNs) e na própria Constituição Federal de 1988 –, o Brasil nunca teve um currículo comum que definisse o que os alunos devem aprender a cada ano da Educação Básica: uma base curricular nacional para todas as escolas.

Sem uma perspectiva identitária, mas também buscando reduzir as lacunas educacionais, no bojo das discussões do Plano Nacional de Educação – ainda na gestão de Fernando Haddad no MEC – começaram as discussões sobre a necessidade de uma Base Nacional Comum Curricular (BNCC), que desde o primeiro momento contou com grande envolvimento de investidores sociais brasileiros, de forma articulada em torno desta agenda.

Essa demanda [BNCC] entra no PNE com uma emenda ao texto original escrita pelo Fernando Haddad, que é um economista que, na área da educação, sempre se colocou ao lado dos movimentos empresariais (Antunes, 2017, p. 6).

O papel do ISP como indutor da necessidade de um currículo comum para todo o país aparece na descrição de informantes ligados (atualmente ou anteriormente) a instituições do campo no período de formulação da BNCC:

Entrevista_14: *“Em um primeiro momento, a provocação da ideia de um currículo nacional comum, como a BNCC, foi fruto do advocacy do investimento social privado. Isso não*

era uma pauta que estava arrumada na agenda política da educação brasileira. [...] E um dos argumentos usados nessa primeira fase, tinha a ver com possibilidade de um currículo

nacional, como a BNCC, ser um instrumento poderoso de produção de equidade, porque estabelecerá um marco regulatório, do padrão de aprendizagem adequado para todo mundo.”

Entrevista_5: *“Eu acho que você ter um currículo é importante para você saber quais são os direitos de*

aprendizagem que aquela comunidade entende que são mínimos. Acho que o movimento que foi feito nasce das instituições, fundações e instituições privadas, não nasce da educação, dos profissionais, da universidade, isso nasceu num movimento fundacional e acho que nasce olhando para a experiência internacional.”

Um dos principais argumentos dos investidores privados à favor da construção da Base é o fato de outros países (federativos ou não) – como Austrália, Estados Unidos e Alemanha – terem promovido “reformas nacionais importantes em seu sistema educacional, sendo a centralização do currículo um dos pilares importantes”, diminuindo “heterogeneidades e a descoordenação na oferta da política, apontados pela literatura como fundamentais, especialmente em federações desiguais, como a brasileira” (Crantschaninov; Segatto, 2022, p. 18-20), como descreve esse(a) gestor(a) do campo:

Entrevista_13: *“quando a gente entrou em política pública, a gente entrou comprometido com a ideia de que a gente quer facilitar processo. [Quando] A gente escolheu a BNCC como tema, a gente não falou essa é a base da [instituição de ISP]. A gente escolheu a BNCC porque a gente olhou para todos os sistemas de educação do mundo e olhou o que eles têm em comum. Nos melhores eles sabem o que o aluno quer, o que o aluno tem que aprender, eles são claros sobre isso e eles se constroem em torno do aprendizado do aluno.”*

Neste grande campo de disputas da educação, entre os argumentos contrários à necessidade de um currículo único retoma-se a crítica às avaliações em larga escala, às metas, à responsabilização e ao “projeto de centralização

curricular iniciado há mais de 20 anos, com os Parâmetros Curriculares Nacionais” (Cássio, 2018, p. 250). No entendimento destes(as) acadêmicos(as), a BNCC limita as individualidades e elimina a diversidade:

Entrevista_4: *“Tem uma captura ideológica da rede sobre o que é educação, [...] que é reduzir a educação ao ensino, reduzir o ensino ao cumprimento da BNCC. [...] Porque a gente só consegue medir o ensino, [...] então eu vou me esforçar para produzir evidências que eu controlo, que são as notas de aprendizagem. Pronto, aí, para quem quer controlar está montada a equação: educação é ensino, ensino é conteúdo; conteúdo eu controlo pela aprendizagem e a aprendizagem valida o meu processo todo, vamos lá.”*

Entrevista_16: *“Eu não sou contra uma Base Nacional, eu sou contra esta Base Nacional. Então tem que ter sim e não é a escola que define; não é o professor que define quanto que ele vai ensinar e olhar para a diferença do aluno; não é para produzir um aluno no final diferente, é olhar para a diferença e ter condições de atuar nela, exatamente para produzir mais igualdade. O compromisso é com a produção de mais igualdade ou mais equidade? Então é uma diferença semântica que precisaria ser avaliada.”*

Ao passo que na perspectiva de gestores(as) do ISP justamente a falta de um balizamento [do que deveria ser ensinado] é uma das causas da desigualdade educacional brasileira, e onde o setor deveria concentrar seus esforços de forma coletiva. Entre as manifestações favoráveis ao currículo, os(as) gestoras do campo fundacional consideram:

Entrevista_15: *“BNCC foi muito importante, porque não somente organizou, deu uma bússola para o currículo, mas principalmente sinaliza para uma educação integral, na medida em que pensa além dos aspectos cognitivos.”*

Entrevista_5: *“eu tenho um mixed feeling em relação a isso. Eu acho que é fundamental a gente ter uma Base Nacional Comum Curricular; acho que é importante para que todos nós saibamos qual é o mínimo que um*

aluno deve aprender, mas a questão toda está, um pouco, nos detalhes: como é que você implementa isso num estado e em um município.”

Entrevistado_3: *“A gente tem uma situação com a Base que é trazer o que é essencial para todos os meninos, preto, branco, no Norte, no Sul, na escola pública, na escola particular, pobre, rico, de qualquer forma, aquilo vale para todos.”*

Entrevista_13: *“Acho que a Base, na premissa equidade, na medida em que deixa... é menos loteria do CEP, quando eu garanto que: ‘olha, pelo menos isso aqui, todo brasileiro vai saber, é obrigado a aprender, tem o direito de aprender’. E isso era um forte argumento contra o argumento majoritário, que era da autonomia do professor. A ideia de autonomia total, no sentido de autonomia para decidir para onde está indo, ela coloca – dado que a maneira que professores no Brasil, é quem teve a melhor nota escolhem primeiro, quem escolhe primeiro escolhe a escola mais central, que é onde mora os alunos mais ricos, que é para onde vai mais dinheiro, onde tem a comunidade de pais mais engajado [...] então na hora que você cria padrões, você ajuda a ter equidade.”*

Centrando-se na temática problematizadora deste estudo – a equidade educacional –, ao se definir “o conjunto orgânico e progressivo de aprendizagens essenciais que todos os alunos devem desenvolver ao longo das etapas e modalidades da Educação Básica” (Brasil, 2018, p. 7) está sendo considerada uma das formas de justiça social que considera “garantir o acesso a bens escolares fundamentais, um mínimo escolar” (Dubet, 2004, p. 547). Contudo, como colocado pelo próprio autor:

No domínio escolar, geralmente temos muita dificuldade para pensar nesses termos e a noção de “mínimo cultural” é muitas vezes percebida como o cavalo de Tróia que traz consigo uma abdicação e um rebaixamento do nível de ensino [...]. É importante, inicialmente, definir esse nível garantido e, mais concretamente, definir os conteúdos da cultura escolar comum, aquela que todos os alunos precisam adquirir ao final da escolaridade obrigatória (Dubet, 2004, p. 547).

Entre as falas dos informantes deste estudo observa-se que não há um entendimento único sobre o conceito de equidade, mas há grande concordância

sobre a necessidade de se nivelar os “lugares de partidas”, em referência à uma concepção de igualdade de oportunidades de Roemer (1989), pela qual devem ser feitos esforços para “nivelar o campo de jogo”, o que explica a forte articulação que fizeram pela construção, aprovação e implementação da BNCC – Base Curricular Nacional como forma de garantir que todos tenham pelo menos um mínimo. Entre os argumentos de quem discorda, destaca-se:

Entrevista_23: *“Nada melhor para você proteger o privilégio: você deixa o privilégio intocado, e compensa com o mínimo. ‘Ah, mas você chegou aos dez anos e não sabia ler e escrever: sabe, para quem é basta’. [...] Só que é muito perverso: a gente insiste em fazer políticas criando em ilha de excelência [...]. Só que se preocupar com o mínimo, alguém pode me falar: ‘mas já é melhor’. Bom, mas já tem tantos problemas que é difícil piorar. Mas é uma maneira de legitimar a reprodução do privilégio.”*

5.1.5.2 Novo Ensino Médio (NEM)

Em 2016, no bojo das discussões da BNCC, Mendonça Filho, então à frente da pasta da educação na gestão Michel Temer, enviou ao Congresso Nacional uma medida provisória sobre a reforma do Ensino Médio, sancionada na Lei n. 13.415 em 2017. Chamado de Novo Ensino Médio (NEM), a reforma que amplia a carga horária de 800 horas para 1.000 horas anuais, e reformula o currículo “na direção de substituir o modelo único de currículo do Ensino Médio por um modelo diversificado e flexível” (Brasil, 2018, p. 468). Novamente instituições do investimento social privado tiveram grande protagonismo, subsidiando as discussões com dados, pesquisas e promovendo debates.

De acordo com o documento oficial do MEC, o currículo do ensino médio será composto pela Base Nacional Comum Curricular e por “itinerários formativos, que deverão ser organizados por meio da oferta de diferentes arranjos curriculares, conforme a relevância para o contexto local e a possibilidade dos sistemas de ensino” (Brasil, 2018, p. 468). Nesse sentido, as discussões em torno da definição de conteúdo que o NEM e a BNCC abarcariam mobilizaram grandes discussões entre diferentes grupos da sociedade, inclusive

entre a filantropia empresarial/familiar/independente. Na visão deste(a) acadêmico(a) ligado(a) a instituições fundacionais, justamente o modelo por itinerários pode ampliar as desigualdades:

Entrevista_26: *“E pode gerar desigualdade. Não tanto a BNCC, mas os itinerários. Porque o que pode acontecer é que uma escola grande pode ser capaz de implementar vários itinerários – porque também precisa de uma diversidade de professores –, e uma escola pequena não ter os itinerários. A BNCC dá uma coisa mínima que é legal e isso reduz desigualdade, mas o novo ensino médio abre as possibilidades de várias trilhas e itinerários. [...] A liberdade nem sempre anda de mãos dadas com a igualdade.”*

5.1.5.3 Educação profissionalizante

Parte das discussões sobre a BNCC e o NEM impulsionou a discussão sobre a possibilidade da formação em nível médio técnica profissionalizante, como colocado por este(a) acadêmico(a) crítico(a) à BNCC e ao NEM:

Entrevista_10: *“Tem uma coisa importante na direção da equidade que a classe média tem muita dificuldade: nós estamos hoje exigindo algo absurdo, a maioria dos jovens não vão para universidade e eles estudam coisas completamente desligadas do que eles precisam, então, você dar a chance de uma qualificação profissional junto com o ensino médio me parece uma coisa muito boa.”*

O Ensino profissionalizante tornou-se recentemente a nova grande bandeira dos investidores sociais, consolidando uma mudança discursiva do setor que, desde as discussões da BNCC, passa a se posicionar sobre conteúdos pedagógicos. Na visão deste(a) gestor(a) de uma Fundação, o trabalho em torno da BNCC marcou uma mudança na forma do setor atuar:

Entrevista_13: *“porque na construção da Base, em currículos locais, todo mundo foi ouvido. Então aqui, acho que mudou um pouco o paradigma de ação da sociedade civil fundacional para uma coisa*

muito mais de construção de longo prazo, determinada, e para uma lógica não de projeto, mas de resolução de problema, que eu acho que é uma outra mudança bem grande no terceiro setor. A gente não tinha um começo meio e fim para o trabalho com a Base: a gente tinha um compromisso de fazer o que fosse necessário para que o Brasil tivesse uma boa Base, com legitimidade social, com chance de ser implementada. Não só aprovada, mas implementada e o tempo todo a gente ia pensando os trade-offs e as coisas.”

Essa nova frente de incidência política naturalmente gera críticas e polarizações no campo da educação. Entre as vozes críticas destaca-se:

Entrevista_4: “A ideia de igualdade como o mesmo para todos é um equívoco, porque ela desrespeita aquilo que o conceito de diversidade pretende. Minha argumentação encontrou alguma justificativa e referência, mas eu não pude desenvolver ainda. Na conceituação do Amartya Sen, quando ele vai discutir o tema das capacidades ele usa uma expressão que é muito comovente de que as pessoas devem desenvolver suas capacidades para realizar aquilo que é valoroso para elas. Essa ideia do que é valoroso para elas desapareceu da educação: a educação acha que o que é valoroso para as pessoas é a mesma química, a mesma física, a mesma matemática, a mesma literatura... então, essa ideia de que o comum é igual é um desastre para a educação, porque você impede que as diferentes visões de mundo, as diferentes experiências e os diferentes desejos de futuro sejam validados no debate público.”

Entrevista_8: “a Reforma do Ensino Médio estava diretamente relacionada à reforma trabalhista e da presidência, que o Temer não avança, mas o Bolsonaro avança. Estavam diretamente relacionadas a uma função social da escola que é formar o indivíduo para esse mercado de trabalho estruturado pelo neoliberalismo. Nesse sentido, a reforma do ensino médio vai gerar inequidade, você pode ter certeza de que a maior dificuldade que a gente vai ter para cumprir cotas, e já está acontecendo isso e vai piorar.”

Já entre os discursos do campo fundacional, os(as) gestores(as) reconhecem a escola como o grande *locus* de formação cidadã e para o mundo do trabalho, e por isso defendem currículos que preparem os(as) estudantes para diferentes trajetórias profissionais – entre elas a universidade –, advogaram pela inserção dos percursos formativos no NEM e por mais políticas para o Ensino Técnico e profissionalizante. Suas falas carregam a polifonia (Ducrot, 1987) das empresas e famílias mantenedoras, e suas visões sobre o mundo do trabalho (do futuro) e produtividade.

Entrevista_21: *“Então, nesse mundo que nós estamos, qual a EPT [cursos de educação profissional e tecnológica], a educação que a gente precisa? Primeiro a gente desloca a EPT do fim do beco sem saída onde ela estava, a gente traz para o começo do desenvolvimento profissional do jovem. Ela não é para ser um fim em si mesma: é para ela vir para o começo do desenvolvimento profissional, para fazer parte da etapa inicial dos jovens. Quando você pega os jovens, você vai ver que metade deles já tem uma iniciação no mundo do trabalho de algum jeito, e a outra metade nunca teve nada. A educação profissional, ela vai caber aqui, para estes jovens que estão no começo de carreira, ou porque já trabalhou um pouquinho e vai melhorar o que já sabe, e o outro que nunca trabalhou vai aprender a trabalhar, e a partir daí ele vai poder se engajar num trabalho que ele vai ficar por algum tempo, mas que depois ele vai precisar se desenvolver porque isso está na vida da sociedade hoje. Eu, você: todas nós vamos ter que aprender coisas na vida e se a gente não aprender a gente não vai conseguir trabalhar bem, a gente não vai conseguir desenvolver os trabalhos que a gente precisa. Nós temos 20% dos jovens de 18 a 24 na universidade, e 80% está fora e não tem nada para eles. Então e eles têm uma formação inicial para o mundo do trabalho, eles vão poder, invés de se afogar lá e tentar um trabalho precário, eles poderão estar num degrau acima. E aí eu acho que assim, é alimento para ele ir galgando e se organizando.”*

Entrevista_19: *“A gente agora está numa fase de sensibilização para a educação profissionalizante, que é uma educação não tão ligada a indústria do século XIX e XX, mas ligada à economia moderna. [...] A educação profissional para a economia verde, economia digital, economia do cuidado, economia criativa. [...] Agora dá para a gente construir uma educação profissionalizante,*

sobre uma base, em que está todo mundo mais ou menos concordando, que não é para ser torneiro mecânico, é para ser programador, é para trabalhar na economia verde, que é o grande potencial econômico do país. Aí você começa a ter trabalhos para desenvolver currículos nessas que hoje a gente já não tem.”

Entrevista_13: “Eu não comecei a discutir currículo porque eu queria que no currículo tivesse mais matemática, menos ciências, mais história, não, eu queria que tivesse uma clareza disso. Mas a gente fez isso construindo consenso em torno disso.”

A organização do campo fundacional para o *advocacy* da BNCC e do NEM representaram uma nova forma de atuar, mais conjuntamente em torno de uma agenda comum, e não por projetos isolados. Esta perspectiva mais integrada vem se expandindo desde a criação do movimento Todos Pela Educação, em 2006, com outros *spin-offs* desde então.

5.1.6 Articulações em coalizões

Pensando-se na promoção da equidade educacional, o quinto (conjunto de) momento crítico elencado por este estudo são as formações de alianças e coalizões por instituições da filantropia empresarial/familiar/independente, e como consideram (ou não) as noções de equidade em sua incidência política.

Embora muitas ONGs de defesa sejam motivadas por objetivos normativos, elas também têm objetivos instrumentais. Eles operam em arenas competitivas por fundos, visibilidade na mídia e apoio de grupos bem definidos (Prakash; Gugerty, 2010, p. 15, tradução nossa).

Voltando-se para as competições e disputas que ocorrem no ecossistema de atores da educação pública - em que o poder é a variável central em suas lutas de interesses - a participação de outros atores na arena pública (incidindo na formulação de políticas) é sempre visto como uma disputa por capitais – econômico, social e cultural – e legitimidade.

Entrevista_15: *“A educação precisa de diálogo. Se não há diálogo entre os diferentes, não é educação. Com críticas, eu sempre digo: quem faz educação e não está disposto a receber críticas, não se meta a fazer educação. [...] A educação não é de um time só: você tem várias visões, matrizes e tem temas muito apaixonantes.”*

Entrevista_3: *“existe esse preconceito com relação a muitas organizações do terceiro setor; dentro do terceiro setor com relação às entidades ligadas a famílias ou ligadas a empresas e acho que isso tem sido enfrentado, mas não é algo que travou o processo ou tenha parado o terceiro setor de contribuir.”*

Dessa forma, a noção de campo como rede de relacionamentos, coalizões, permite resgatar o papel dos atores dotados da capacidade de agência própria. Segundo um(a) pesquisador(a) do campo:

Entrevista_11: *“Acho que se qualificou e entendeu o advocacy como: eu não faço sozinho, nem como investidor social. Eu preciso de outros investidores que estejam na mesma pauta. Eu preciso de lugares, fóruns, espaços, tipo o Todos [Pela Educação], que pleiteia em nome de um setor e não em nome de um ator. Mas, eu preciso da sociedade civil comigo. Eu preciso mobilizar para que esse advocacy junto a política pública seja efetivo. Eu preciso mobilizar a opinião pública para aquilo. Então, eu passo também a enxergar a sociedade civil – pelo menos aquela organizada – como coator nesse advocacy.”*

A presença destas coalizões no campo da filantropia é um dos efeitos de mudanças mais profundas na forma de atuar do setor no período observado. Alguns(mas) informantes (entrevistas 3, 6 e 7) atribuem parte desta reconfiguração do campo à criação de meta-organizações (Berkowitz *et al.*, 2022; Malets, 2010) que congregam os pares, ou coalizações que atuam conjuntamente em agendas por afinidade.

Esta mudança de postura/atuação do ISP não ocorre sem conflitos, naturalmente. A legitimidade de atuação do investimento social privado no setor público de modo geral, e na educação em particular, sempre foi deslegitimado por ser visto genericamente como parte do

[...] setor privado, setor amplo o suficiente para englobar as tradicionais entidades filantrópicas, confessionais ou populares; as fundações ou institutos, identificados por Silva e Souza (2009)¹²¹ como braços sociais de grupos empresariais; as empresas; os fundos de investimentos; as organizações não governamentais e ainda as próprias famílias. Além da diversificação dos segmentos privados no campo da educação básica, diversificou-se também a maneira pela qual esses setores atuam para a indução da política educativa: organizam-se em redes de “advocacy”, como pode ser entendida o “Todos pela Educação”, pois ao mesmo tempo em que disputam, junto aos diferentes âmbitos e esferas de governo, a condução e os recursos para as políticas a serem implantadas, participam de instâncias de governo ou do exercício de cargos governamentais, influenciando direta ou indiretamente a tomada de posição (Adrião, 2022, p. 67).

Na perspectiva de um(a) gestor(a) do campo:

Entrevista_3: *“Acho que tem esse preconceito, acho que a área de educação entende, em alguma medida, algumas pessoas, claro, não são todas, que só se pode falar de educação quem está na sala de aula, quem está nas faculdades de educação. Tem muitas outras formas de você contribuir efetivamente para as políticas públicas, para a melhoria da qualidade da educação sem estar nesses espaços, que são de fato essenciais.”*

Entrevista_13: *“No mundo Brasil pré Bolsonaro, eu acho que existia uma*

visão positiva da sociedade civil, ainda que com desconfiança. A desconfiança de fundações empresariais não é exclusiva do ‘bolsonarismo’: ela é muito forte na esquerda, era muito forte nos governos Lula e Dilma, talvez era menos forte no governo Temer [...] Mas, em geral, eu acho que na esquerda e na direita,... cada um tem os seus fantasmas sobre o papel da sociedade civil, especificamente fundações.”

Porém, como bem colocado por este(a) informante com trajetórias no ISP e no governo, os investidores sociais já ocupam um espaço de forte interlocução com o setor público, tanto na formulação – foco deste estudo – como na implementação de políticas educacionais.

¹²¹ SILVA, M. V.; SOUZA, S. A. Educação e responsabilidade empresarial: novas modalidades de atuação da esfera privada na oferta educacional. *Educação & Sociedade*, Campinas, SP, v. 30, n. 108, p. 779-798, out. 2009.

Entrevista_14: *“Nós organizamos o ecossistema de política educacional, pelo menos desde a redemocratização, dando um lugar para o ISP de bastante agência. Então se ele está em campo, ele tem que jogar. Uma realidade seria assim: nós não temos o ISP interferindo em política educacional, nós não temos isso, e se você me perguntar se o ISP, deve vir jogar no ecossistema de política educacional, para promover maior equidade, talvez eu tivesse dúvida. Mas, em uma situação, na qual esses agentes, já são poderosos agentes do sistema de política pública, eles têm que jogar esse jogo, porque aí não tem muita neutralidade. Quem não está fazendo ação de equidade intencional, está fazendo ação para permanecer a desigualdade, não tem o zero nessa reta. Então eu diria o seguinte: o papel de formulação da política pública de educação, deve ter uma coordenação do poder público, mas seria ingênuo se a gente não reconhecesse, que no Brasil desde a redemocratização o ISP tem um papel muito relevante no processo de formulação de política pública e, também em alguns casos, na própria implementação da política pública.”*

A atuação não apenas de forma individual e isolada, mas conjuntamente em uma rede de organizações alinhadas por uma agenda em comum é uma característica das últimas duas décadas do setor. Entre as entrevistas do ISP aparece percepção de que atuar entre pares potencializa o alcance dos objetivos (entrevistas 3 e 19). Não raro, o campo desenvolve produções coletivas, concretizadas em projetos/iniciativas pontuais, executadas conjuntamente entre as organizações do ISP, como a plataforma Conviva¹²² e o Observatório do PNE.¹²³

Entrevista_19: *“o observatório PNE é uma produção coletiva. Não chegava a ser juntos para mudar uma realidade [...], como uma coalizão. Era um trabalho coletivo.”*

¹²² Iniciativa da Undime e de 11 institutos e fundações parceiras, a plataforma Conviva Educação foi lançada em 2013 com o objetivo de apoiar o trabalho dos dirigentes municipais de educação e equipes técnicas em diversas áreas de gestão. No início, havia um rodízio entre as instituições de ISP parceiras de quem fazia a gestão da plataforma. Mais informações em <https://convivaeducacao.org.br>. Acesso em: 10 out. 2023.

¹²³ Criado em 2013 para acompanhar o cumprimento do Plano Nacional de Educação, é coordenado pelo Todos Pela Educação em parceria com 28 organizações. Mais informações em: <https://www.observatoriodopne.org.br/>. Acesso em: 10 out. 2023.

Retomando que a concepção de momentos críticos [*critical junctures*] como pontos de virada que alteram o curso de evolução de alguma entidade/sociedade (Hogan; Doyle, 2007), as coalizões de instituição do ISP são aqui consideradas o quinto momento crítico deste estudo por sua forma inovadora e eficiente de *advocacy* em torno de agendas educacionais.

Em 2006, durante o primeiro governo Lula, foi criado o movimento Todos Pela Educação (TPE), a partir da mobilização de atores do setor público, iniciativa privada e do 3º Setor – principalmente instituições do ISP –, considerado à época uma inovação na forma de fazer *advocacy* em educação no Brasil. A criação do TPE foi uma forma do campo concentrar o poder de articulação, mesmo que difuso, que não conseguiram fazer anteriormente em outros fóruns, como no grupo de trabalho (GT) de Educação do Gife. De acordo com as entrevistas, sua criação pode ser considerada um ponto de virada [*critical junctures*], porque:

Entrevista_19: *“Acho que o Todos pela Educação ajudou nessa guinada que aconteceu no terceiro setor brasileiro, que foi entender o seguinte: a gente precisa manter o ‘eu ajudo alguém’, mas a gente precisa, também, ajudar governos, porque os governos têm uma capacidade de impacto em escala, que nenhuma organização que faça atendimento direto vai conseguir dar conta.”*

Entrevista_15: *“A gente partiu primeira da doação, depois a corresponsabilidade, mas sem a articulação. Depois veio o Todos pela*

Educação como uma espécie de coalizão e organização desse sistema. Porque hoje está muito claro que as entidades, os institutos e fundações de empresas, não só ampliaram e muito o investimento em educação, mas se organizaram de forma mais articulada, para ver qual seria e qual deveria ser o papel de cada uma. [...] Eu diria o seguinte: a gente partiu primeira da doação, depois a corresponsabilidade [...] Então veja, foi um processo evolutivo muito grande nesses últimos 20 anos.”

Sendo que grande parte de seus fundadores são empresários(as) e/ou famílias ligadas à grandes empresas e suas fundações, é possível observar que a estratégia do TPE – assim como o campo do ISP em geral – está alinhada à

Corporate Political Activity theory (CPA) (teoria da atividade política corporativa), dado os esforços feitos pelas empresas para moldar a política governamental de forma favorável à empresa (Hillman; Keim; Schuler, 2004), visando burocratas e políticos eleitos (Hillman; Hitt, 1999).

As empresas fazem parte da organização da sociedade civil e movimentos, criando e/ou financiando ONGs. Esse processo amplia cada vez mais as lógicas do gerencialismo na arena social e política. Quando essa mesma lógica afeta uma meta-organização que quer influenciar o governo, ela adquire um novo patamar porque as lógicas são mais fortes e se espalham mais rapidamente (Ometto, 2014, p. 77, tradução nossa).

Em seu lançamento, foram divulgadas cinco metas, elaboradas por um comitê técnico, “factíveis e simples, focadas no resultado e não no processo”. Pensou-se também na maneira de “fazer seu monitoramento por meio da coleta sistemática de dados e da análise de séries históricas e da possibilidade de acompanhamento das metas por parte da população” (Simielli, 2008, p. 126), tanto pela cobertura da imprensa quanto em canais próprios (publicações anuais e de um portal na internet, chamado De Olho nas Metas).

Essa dinâmica concretizava discurso de *accountability*, associado a três dimensões articuláveis:¹²⁴ avaliação, prestação de contas e responsabilização, a partir de dados quantitativos e métodos de mensuração padronizados, o que justifica o foco nos resultados dos testes estandardizados no âmbito de avaliações externas. Apesar da proximidade com a gestão federal, esta postura naturalmente era desconfortável para o governo. Na perspectiva de gestores(as) públicos(as) à época:

Entrevista_6: “Quando eu tenho uma atuação do terceiro setor simplesmente fazendo denúncias, dizendo: “olha, nós não conseguimos avançar”, no lugar de trazer um resultado positivo, acabava, de certa forma, jogando a autoestima do

profissional da educação para baixo. Já está enfrentando uma série de dificuldades, mas quando ele se vê no jornal nacional mostrando que está tudo errado, ele acaba tendo uma reação, na minha opinião, que é, justamente, de ter baixa autoestima,

¹²⁴ Ver mais em: AFONSO, Almerindo J. Nem tudo o que conta em educação é mensurável ou comparável: crítica à *accountability* baseada em testes estandardizados e rankings escolares. *Revista Lusófona de Educação*, Lisboa, v. 13, n. 13, 2009.

de dizer “não tem jeito, eu vou ficar aqui na minha, fazer o meu trabalho na sala de aula e não vou ser agente de mudança.”

Entrevista_2: “Tem um momento em que o Todos [pela Educação] tem uma postura importante, que é de dizer que nunca nada tá bom, o que para gente que estava no governo irrita, mas faz a gente ter raiva e ter raiva é bom para você se mexer. Então, eu tinha resultados ótimos e [o TPE] dava aquela entrevista clássica, assim, ‘aí: mas podia ser muito melhor’.”

Entrevista_7: “Eu lembro que vinha jornalista falar comigo e nem sabia o que era Fundeb e já falava mal, eu falava: “vai estudar, menino! Não sabe nem do que está falando.”

5.1.6.1 Educação Já:

Em 2018, o Todos Pela Educação liderou a redação do documento ‘Educação Já!’, descrito como

[...] uma iniciativa suprapartidária em parceria com outras organizações e especialistas do setor, que visa contribuir para que os próximos governantes implementem um conjunto de medidas que sejam capazes de promover um salto de qualidade na educação básica brasileira (Todos pela Educação, 2018, p. 5).

Seu lançamento, no início de 2019, aconteceu no início da gestão Bolsonaro, quando pouco se sabia sobre os planos do novo governo para a pasta da educação. Segundo o documento, havia uma expectativa de diálogo com o novo governo, uma janela de oportunidade (KINGDON, 1995):

Apesar do cenário crítico, o momento atual traz uma oportunidade: o período pelo qual o Brasil passa abre espaço para uma rediscussão das prioridades nacionais e traz consigo a chance de se avançar uma agenda de reformas e medidas transformadoras, considerando que o início de novos mandatos usualmente traz oportunidades significativas para a implementação de mudanças estruturantes (Todos pela Educação, 2018, p. 5).

Entre os(as) entrevistados(as), Educação Já é citado como um ponto de virada na atuação do Todos Pela Educação e do campo do ISP como um todo, saindo uma postura de cobrança para uma postura mais colaborativa:

Entrevista_7: “Eu acho que o Educação Já foi um ponto de inflexão importante porque teve a capacidade de ouvir os diferentes. É claro que tinha mais gente de centro e direita do que de esquerda, mas também é uma característica do Todos [pela Educação]. Eu acho importante estar nesses espaços para sempre fazer o ponto de inflexão, também, e tentar apontar algumas questões, porque falar para convertido não resolve. Se a esquerda fica só com a esquerda e se a direita fica só com a direita, a gente não sai do lugar. É difícil? É. Eu acho que ultimamente tem ficado mais difícil, mas, ao mesmo tempo, é um processo de evolução.”

Entrevista_6: “Quando nós temos uma mudança de atitude do Todos pela Educação que diz o seguinte: ‘agora nós vamos fazer um documento propositivo e vamos entregar para

cada candidato a presidente da república, a governador, demonstrando o que precisa ser feito para melhorar a educação do país’, e esse documento sendo construído a partir de uma representação plural, da participação de várias pessoas com pensamentos distintos, mas chegando a um consenso não raso, aprofundado, a gente começa a virar o jogo. Aí essas proposições – mesmo depois com a eleição de um governo mais complexo, mais difícil, que não tem diálogo com a sociedade e que, ao mesmo tempo, não quer ter muita responsabilidades com o apoio aos estados e municípios –, o que acontece é que essas ideias, vamos dizer, do Educação Já, acabam se transformando em uma agenda nacional e vão acabar influenciando o Fundeb, o Sistema Nacional de Educação, uma série de iniciativas, formação de professores, diretrizes do CNE, a própria BNCC da formação, a própria BNCC.”

Entrevista_15: “Hoje é notório o papel do Todos pela Educação do ponto de vista de advocacy, seja da esfera federal como estadual nessas eleições, gerando inclusive um documento suprapartidário, de especialistas, das matrizes políticas. Criando o Educação Já, alinhando tudo que na prática – por base em pesquisas e evidências – que dão certo na educação, portanto trata-se de sair de uma cultura de achismos e ir para uma cultura baseada em evidências e pesquisas.”

Na visão de um(a) acadêmico(a) ligado ao campo do ISP, a decisão do TPE de abandonar o papel de cobrança em relação ao governo foi equivocada, na medida que era uma atuação necessária para a melhoria da educação. Contudo, o(a) próprio(a) informante reconhece que esta mudança de postura também influenciou em uma mudança na imagem da instituição no ecossistema da educação brasileira:

Entrevista_26: “Você pode continuar sendo propositivo e continuar sendo chato. Com o ‘Educação Já’, que é ótimo, é um ótimo avanço. E ser propositivo não quer dizer que tenha que ser politicamente palatável. [...] Por exemplo: distribuir recursos com algum sistema de incentivos, porque os educadores em geral odeiam falar em incentivos... Então aí acho que saiu fora da linha de terceiro setor, começando a descobrir como fazer as coisas sendo politicamente. [...] A sociedade civil fazer isso acho um pouco demais. Mas, certamente o Todos pela Educação mudou de cara: antes ele era odiado, agora amado.”

Já na avaliação de gestores(as) do campo do ISP, o Educação Já simboliza uma maturidade do campo pela capacidade de atuação conjunta, tal qual em outras coalizões:

Entrevista_19: *“Acho que nesses últimos 5 anos, isso é mais recente, o terceiro setor, principalmente as organizações maiores, passaram a trabalhar mais como coalisão, no sentido de que: ‘Olha, a Natura continua a fazer o que a Natura se propõe, só que ela sabe que o trabalho dela é antecedido pelo trabalho da Fundação Marília Cecília, que o Itaú Educação e Trabalho depois pega o bastão, que tem o Educação Já ou o Todos pela Educação fazendo essa amarração geral e fazendo articulação política. Agora todo mundo está dentro de um ecossistema e é um ecossistema que um enxerga o outro e não tem mais aquela ideia de que o outro concorre com o meu trabalho: não, mas o outro colabora com o meu trabalho. E se ele fizer o trabalho dele, eu atinjo as minhas metas mais rápido ou melhor. Então, esse sentido de trabalhar junto eu acho que é algo mais recente e é fruto do trabalho do Todos [pela Educação]. O Educação Já em cima de uma agenda. Você não constrói trabalho e coalisão com metas comuns: você constrói com um plano de trabalho em que cada um se enxerga e sabe onde que vai atuar nesse grande mapa, nessa grande rota que foi estabelecida, qual que é o seu pedaço, então acho que é assim’.”*

Entrevista_13: *“O Movimento pela Base, tinham acadêmicos, tinham os atores do poder público, todos participam até hoje no Movimento pela Base e eu acho que isso acabou inspirando outras formas de olhar para isso, como o próprio Educação Já, quando você constrói uma agenda coletiva, organiza o trabalho de todo mundo. Cada um tem um papel, é uma questão de resolver problema, não de executar projeto. Então acho que a gente foi avançando na forma de atuar.”*

Contando com forte articulação e financiamento de instituições do ISP – as nove instituições que formam o Conselho Deliberativo são do ISP – em 2013

foi criado o Movimento Pela Base,¹²⁵ reunindo atores da sociedade civil organizada, especialistas em educação, governos e instituições privadas em prol de apoiar que o processo de construção e implementação de uma Base Nacional Comum Curricular para o Brasil (Crantschaninov; Segatto, 2022).

A pauta da BNCC foi apresentada durante Seminário “Liderando Reformas Educacionais”, organizado pela Universidade de Yale (EUA) e pela Fundação Lemann (filantropia familiar), e pode ser considerada o (único) projeto conjunto mais exitoso do setor.

Somado às dificuldades inerentes de se construir uma política para um país diverso, populoso e extenso como o Brasil, no período de elaboração do documento, entre 2014 e 2019, oito ministros estiveram à frente do MEC.¹²⁶ Ao descrever a agenda de formulação da BNCC em sua gestão, o ex-ministro Cid Gomes diz:

Convidei o Manuel Palácios, um mineiro comprometido com isso [BNCC], para assumir a Secretaria de Educação Básica do Ministério e fiz a primeira reunião com ele convidando algumas pessoas de fora: o sindicato de professores, algumas instituições filantrópicas privadas que apoiam a Educação. Esse é um dos grandes méritos que a Educação brasileira tem – além da estrutura formal, das secretarias municipais, das secretarias estaduais, do ministério, existe um conjunto de instituições que dão um apoio extraordinário. Eu posso falar aqui do Instituto Ayrton Senna, do Instituto Unibanco, da Fundação Lemann, do Todos Pela Educação... Sem querer ser injusto, são muitas instituições não governamentais que apoiam [a Educação]. Convidei boa parte delas, e elas tiveram um peso decisivo para que hoje a gente tivesse a BNCC (Gois, 2018, p. 2010).

Na definição dos(as) próprios(as) investidores sociais:

Entrevista_3: “O movimento pela base é um grupo, uma rede de pessoas e de instituições que surgiu em 2013 por uma iniciativa da Fundação Lemann que reuniu essas pessoas para pensarem o que que juntas elas poderiam fazer pela educação. Quando elas se reuniram, muitas coisas que elas estudaram e viram foi que todos os países ou locais de referências e educação tinham

¹²⁵ Disponível em: <https://movimentopelabase.org.br/quem-somos/>. Acesso em: 10 out. 2023.

¹²⁶ Aloizio Mercadante (2012 a 2014), José Henrique Paim (2014 e 2015), Cid Gomes (2015), Luiz Cláudio Costa (2015), Renato Janine Ribeiro (2015) e novamente Aloizio Mercadante, último ministro do governo de Dilma Rousseff (PT), que foi sucedido por Mendonça Filho (DEM-PE) já no governo Michel Temer (PMDB), que homologou a BNCC.

clareza do que que era direito, o que era esperado que as crianças e adolescentes aprendessem e quando.”

Entrevista_19: *“Coalizão acho que foi ali o começo, a formação do Movimento pela Base, que ali a gente tinha as nossas tarefas para poder emplacar a Base, a Lemann tinha as delas, etc. Cada um tinha ali um conjunto, e meio que todo mundo sabia o que outro estava fazendo, porque estava fazendo e onde que se encontrava, onde que cada um seguia sozinho para poder fortalecer o trabalho. Então acho que ali foi coalizão, no sentido do Ben [Ross Schneider] de entidades fortes trabalhando para o mesmo propósito.”*

Na última década outros *spin-offs* de projetos surgiram no campo educacional brasileiro, criadas inicialmente em torno de agendas comuns, e se institucionalizaram em organizações próprias como coalizões de instituições do ISP. Apesar de 76% dos associados Gife (respondentes ao Censo Gife) declarem atuar com educação, há uma repetição das mesmas instituições em, por exemplo, três relevantes coalizões responsáveis pela incidência política para a qualificação docente, a BNCC e o Regime de Colaboração, por exemplo:

Quadro 15 – Organizações em coalizão

	Profissão docente	Movimento Pela Base	Colabora educação ¹²⁷
Fundação Itaú Social	X		X
Fundação Lemann	X	X	X
Fundação Maria Cecília Souto Vidigal		X	
Fundação Telefônica Vivo	X	X	
Instituto Natura	X	X	X
Instituto Península	X		
Instituto Positivo			X
Instituto Unibanco	X	X	X
Itaú Educação e Trabalho		X	X
Movimento Bem Maior		X	

¹²⁷ O Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) é uma das organizações integrantes do Colabora Educação, mas optei por não o inserir na tabela por se tratar um organismo internacional, e não de uma instituição do ISP. Contudo, Cruz (1995, p. 24) sugere que, em situações nas quais o Estado exerce um papel bem mais ativo na economia, como no Brasil e em diversos países latino-americanos, o foco de análise pode ser ampliado para abarcar outras relações além daquelas que vinculam governo e empresariado, incluindo também organismos internacionais, *think tanks*, ONGs diversas, entre outras.

Todos Pela Educação	x		x
AGENDA	Qualificação docente	BNCC	Regime de colaboração

Fonte: Elaboração da autora a partir de informações disponíveis nos sites institucionais.

É possível afirmar que o povoamento do campo e construção de redes permitiu que esse grupo (das mesmas organizações) ocupasse um maior espaço político no Brasil. Diferentemente de outras regiões, a literatura indica que o *advocacy* de agendas articulado por coalizões é um movimento característico na região latino-americana:

À diferença de outras regiões, nas quais Fundações e empresas negociam a incidência na política educativa nacional diretamente com os governos (BHANJI, 2012; ROBERTSON, MUNDY, VERGER, & MENASHY, 2012; ROBERTSON & VERGER, 2012b), na América Latina, estes atores precisam organizar-se coletivamente, associando-se em coalizões ou contando com o forte apoio de outros segmentos da sociedade e de Ol's [organismos internacionais] (Martins, 2019, p. 58).

Resgatando que a Análise Crítica do Discurso concebe a “linguagem como prática social” (Van Dijk, 2011) e o contexto de seu uso como um elemento crucial (Wodak, 2004), além de um interesse particular na relação entre linguagem e poder (Van Dijk, 2011) é primordial analisar os contextos políticos, as aproximações e distanciamentos da filantropia empresarial/familiar/independente no período observado, e quando os corpora foram gerados.

5.2 APROXIMAÇÕES E DISTANCIAMENTOS

Do ponto de vista político e centrando-se nas políticas educacionais, a narrativa que se segue (Langley, 1999; Merriam, 1998) sinaliza que nas quatro gestões federais observadas (Lula, Dilma, Temer e Bolsonaro) houve uma maior ou menor influência e proximidade dos investidores sociais com o Ministério da Educação, a depender do ocupante da pasta, dado que política [*police*] não se faz apenas no executivo (Lowi, 1966). É fato que há governos mais e outros menos porosos à aproximação destes atores – e da Sociedade Civil como um todo –, assim como há gestores(as) mais e menos alinhados(as) à determinadas lideranças, que modula as interações discursivas. Por este motivo, esta análise adota uma abordagem histórica longitudinal (Reisigl; Wodak, 2008).

Conforme já apresentado no capítulo 1, a década de 1990 foi muito relevante para o investimento social privado brasileiro com a ampliação da participação da sociedade civil nas políticas públicas e a institucionalização do chamado “investimento social privado”. O ministro da educação durante toda gestão FHC – o ex-reitor da Unicamp, prof. Paulo Renato Souza – foi um grande entusiasta da integração entre 3º setor e o governo, assim como como descreve um(a) ex-gestor(a) de uma fundação à época:

Entrevista_1: “Para você ter uma ideia, eu peguei esse esboço e eu marquei uma audiência com o Ministro da Educação da época, que era o Paulo Renato. Eu passei uma tarde com ele apresentando a ideia do projeto e recebendo a contribuição dele. Falamos da distribuição de livros para ajudar no ensino da língua portuguesa etc. Ele deu uma grande contribuição e alinhavamos.”

5.2.1 Governo Lula

Fernando Haddad foi o terceiro ministro de Lula (e o terceiro que mais tempo ficou no cargo na história do MEC) e deixou a pasta apenas no final do primeiro ano do governo Dilma (29/07/2005 a 24/01/2012). No tocante à esta pesquisa, sua gestão teve grande proximidade e relação com o campo fundacional.

Em 2006, foi um dos membros fundadores do Todos pela Educação, e teve grande envolvimento na formulação do movimento e na discussão das cinco metas. No ano seguinte, 2007, no processo de implementação das diretrizes, objetivos e metas do Plano Nacional de Educação (PNE) surge o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), que entre as inúmeras medidas, lançou o “Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação” (Decreto n. 6.094/2007), prevendo a adesão voluntária dos municípios a algumas diretrizes e o cumprimento das metas projetadas pelo Ideb por parte das escolas das redes municipais e estaduais de ensino até o ano de 2022:

O fato de o MEC ter participado desde o início da fundação do TPE é muito importante. Como divulgado no site do movimento, o PDE teve como “principal ação” o “Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação”, que “foi assim chamado em reconhecimento à sintonia existente entre as cinco metas defendidas pelo movimento e os

objetivos do Plano proposto pelo MEC”. Para eles, assim como o TPE acredita que apenas com objetivos claros e a busca incansável de resultados é possível melhorar a qualidade da Educação no Brasil, o MEC introduzia, entre outras medidas, de forma inédita, uma política de metas e indicadores de qualidade como condição para o repasse de recursos a estados e municípios. A coincidência de nomes entre uma das medidas do PDE e esta coalizão, porém, fez com que esta, fundada com o nome de Compromisso Todos pela Educação, passasse a denominar-se apenas Todos pela Educação (TPE) (Simielli, 2013, p. 576).

Na perspectiva de um(a) gestor(a) público(a) sobre a escolha do nome:

Entrevista_2: “eu ainda não estava no MEC, mas o próprio Todos [pela Educação] não concordou quando o ministro colocou o Plano dele do PDE, Plano Desenvolvimento da Educação, que chamava ‘Compromisso Todos Pela Educação’. É um erro estratégico e não foi um erro do Todos: foi uma definição do ministro que confunde e a gente não pode deixar que essa mistura aconteça.”

Figura 15 – Evento de lançamento TPE



Fonte: Site do Ministério da Educação.

5.2.2 Governo Dilma Rousseff

Apesar da grande interlocução e proximidade firmada entre o ministro Fernando Haddad e o setor do ISP, com a eleição de Dilma Rousseff e a chegada de novos ministros à pasta, a interlocução foi menor: Aloísio Mercadante, nome histórico do PT que ocupou o cargo por duas vezes na gestão Dilma, é conhecido pelo pouco diálogo e com pautas próprias (Gois, 2011; Martins, 2013). Já com José Henrique Paim, secretário-executivo da pasta durante toda gestão Haddad, a proximidade se reestabeleceu.

Importante frisar que, ainda nos governos petistas, estes momentos de grande proximidade com o ISP se alternam com momentos em que o MEC atuou como um ente regulador das disputas/vozes no campo, mediando a relação com os outros atores do ecossistema da educação presentes no debate/arena público.

Em agosto de 2016, a presidente Dilma foi afastada do cargo por um processo de impeachment, sob a acusação de ter cometido crime de responsabilidade fiscal. Em seu lugar, assumiu o vice-presidente, Michel Temer.

5.2.3 Governo Michel Temer

Com o processo de impeachment da presidente Dilma, em 2016, retornam ao Ministério da Educação nomes tradicionais do PSDB, com um histórico de grande proximidade e sinergia com o ISP, em especial as educadoras Maria Helena Guimarães de Castro, na função de Secretária Executiva, e Maria Inês Fini, na presidência do INEP. Foi nas gestões de Mendonça Filho (Mendoncinha) e Rossieli Soares que as pautas prioritárias no *advocacy* do ISP avançaram e foram aprovadas: a BNCC e o Novo Ensino Médio. Segundo estes(as) ex-gestores(as) públicos(as):

Entrevista_6: *“algo que ficou muito claro depois nessa estratégia do pró-BNCC que, de certa forma, também foi influenciado no governo federal pelo terceiro setor. Especialmente a Fundação Lemann trabalhou muito nisso, depois o Movimento pela Base,*

que criou lá um acompanhamento, um observatório todo disso.”

Entrevista_2: *“depois do golpe que derrubou a presidenta Dilma, o ‘Movimento pela Base’ passa a ditar políticas públicas dentro do MEC.*

Como o MEC estava ocupado por pessoas que tinham muita identidade, por uma parte do PSDB, do PFL, etc.

Esse casamento foi maravilhoso. Porém, ele não é correto.”

Ainda mais surpreendente é o fato de que a BNCC continuou a ser promovida depois do cataclismo político de 2016, quando a Presidente Dilma Rousseff, do Partido dos Trabalhadores (PT), foi destituída pelo Congresso – um processo que muitos cidadãos brasileiros chamam de golpe jurídico-parlamentar. O substituto, Michel Temer, reverteu dúzias de políticas públicas adotadas pelo governo anterior e paralisou inúmeros outros programas governamentais, mas a BNCC permaneceu intocada (Tarlau; Moeller, 2020, p. 554).

Pela forma e justificativa que ocorreu e os atores envolvidos, o impeachment da presidente Dilma é considerado por parte da população como um ‘golpe empresarial-parlamentar’ (Freitas, 2018) – o que configura neste estudo um Silêncio Constitutivo (Orlandi, 2007). Ainda assim, não foi comentado nas entrevistas e foi silenciado na condução das políticas educacionais. Neste caso, como revela Ducrot (1987a), o que não é dito tem uma importância fundamental na construção e caracterização dos significados de um discurso. Na descrição deste(a) ex-gestor(a) público(a) com passagens pelo ISP:

Entrevista_7: “É incrível como o golpe 2016 traz para nós, não só para a educação, em geral, uma apatia, um conformismo que é inexplicável, inexplicável. É um pacote, sabe?”

Com o processo de impeachment, a retomada da interlocução com o MEC foi comemorada pelo setor: com poucos dias no cargo, o Todos pela Educação convidou o ‘grupo de membros fundadores’ para dialogarem com o novo ministro, Mendonça Filho (Mendoncinha), na sede do movimento em São Paulo.

Figura 16 – Ministro da Educação, Mendonça Filho, participa da comemoração de 10 anos do movimento Todos pela Educação, no dia 21 de setembro de 2016, com um ato pela educação pública no plenário da Câmara dos Deputados



Fonte: <http://portal.mec.gov.br/component/tags/tag/todos-pela-educacao>.

Com a chegada de Temer ao governo, a condição de espaço de diálogo do MEC com os diferentes atores do campo da educação – em parte pelo distanciamento dos próprios atores em dialogar com um governo não eleito (Segatto; Alves; Pineda, 2022) – se fechou às múltiplas vozes do campo (polifonia), reduzindo o diálogo e promovendo os investidores sociais à protagonista das interlocuções com o governo. Na visão de ex-gestores(as) de outros governos, há também uma percepção recorrente de que este setor teve uma interlocução privilegiada na gestão Michel Temer em relação aos demais grupos da Sociedade Civil brasileira:

Entrevista_2: *“Tem um momento que você sente que o Todos começa a falar muito sozinho, a estar muito presente dentro do governo e a efetivamente fazer política pública, a mesma coisa o Movimento pela Base.”*

Entrevista_5: *“no momento final, você tem uma proeminência das fundações, dos institutos, sobre os demais movimentos sociais, isso é evidente durante a aprovação da Base.”*

Entrevista_2: *“O problema é quando eles começam a ter um peso dentro do MEC que é desproporcional às outras forças da sociedade civil. Eles não precisam de cargo, porque eles têm influência, eles têm o Jornal Nacional, a Campanha Nacional [pelo Direito à Educação] não tem. O próprio MEC tinha pouco. Isso vai desequilibrando uma balança que é de um equilíbrio muito frágil. [...] A participação da sociedade civil tem que estar marcada mais ou menos por condições iguais, num país desigual e injusto como o Brasil isso não vai acontecer.”*

Assim, é possível observar que o avanço do *advocacy* do ISP pós governo Temer se dá mediante condições desiguais de representação. Em contrapartida, este(a) gestor(a) do ISP atribui a proximidade com o governo Temer como uma dinâmica técnica:

Entrevista_13: *“O governo Temer não tinha legitimidade e não se propunha a ter. Ele não foi eleito para estar lá, então era diferente: tinha uma certa visão, vamos dizer mais tecnocrática, que olha para ‘quem tem ideia boa traz aqui’ [...]. Eu acho que no período dos governos Dilma e Temer, você tinha uma interlocução majoritariamente, com o Governo Federal e como tinha muito espaço e muita coisa era feita em regime de colaboração, ainda que informal, a Base toda era: [...] uma pessoa indicada pelo MEC, uma pessoa indicada pelo Consed e uma pessoa indicada pela Undime dentro de cada instancia, então você estava trabalhando na esfera federal, você estava trabalhando com todo mundo. Mas no mundo fundacional, trabalhar com o Consed e com Undime resolvia, digamos assim.”*

É como se a ilegitimidade do governo Temer abrisse espaço para a implantação da tecnocracia tão almejada, ao maximizar a eficiência e a racionalidade na gestão dos assuntos públicos, buscando soluções pragmáticas para os problemas sociais [e econômicos].

5.2.4 Governo Jair Bolsonaro

No início do Governo Bolsonaro, pouco se sabia sobre o que aconteceria com os programas federais, uma vez que não participou de debates eleitorais, tampouco apresentou propostas detalhadas em seu plano de campanha. A redução nas desigualdades de acesso e qualidade entre estudantes enquanto

objetivo central da política foi colocada de lado, e a Secadi foi extinta no segundo dia do novo Governo. A partir desse momento, os esforços do governo federal passaram a ser orientados para o combate da dita guerra cultural contra a “esquerda”, apoiando movimentos sociais conservadores – como o Escola Sem Partido – e negando o conceito de gênero. Durante os quatro anos do Governo Bolsonaro (2019-2022) o Ministério da Educação esteve mais preocupado em usar os programas federais para perseguir opositores políticos, combater ideologias que (apenas ele) considerava preocupantes que reduzir desigualdades (Alves; Segatto; Pineda, 2021; Avritzer; Kerche; Marona, 2021; Segatto; Alves; Pineda, 2021, 2022).

As poucas propostas apresentadas durante sua gestão para a educação¹²⁸ não foram baseadas em dados, mas sim fundamento puramente nas ideologias do grupo governante: ensino domiciliar/*homeschooling* [ausência do debate crítico], escolas cívico-militares [militarização], redução do orçamento [enfraquecimento da agenda educacional], ensino confessional [influência da religiosidade nas políticas públicas] (Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior, 2020; Martins, 2022).

Entrevista_26: “Na Educação eu acho que não fez nada, não conversou com ninguém, não fez nada. O Ministério da Educação fez muito pouco. Ele não vai ficar famoso na história por ter feito alguma coisa na sociedade civil. É meio contraditório, porque pela orientação mais à direita dele deveria ser o parceiro da iniciativa privada, né? Por um lado, ele estava lá privatizando, sei lá... um monte de coisa, mas na área social que deveria estar de parceria com setor privado fazendo várias coisas, não fez. Escolas militares certamente não vai nessa direção...”

¹²⁸ A pasta contou com cinco ministros durante o governo de Jair Bolsonaro: Ricardo Vélez Rodríguez, Abraham Weintraub, Carlos Decotelli (que ficou apenas cinco dias no cargo), Milton Ribeiro e Victor Godoy Veiga.

A pauta ideológica da gestão Bolsonaro somada à Pandemia do Covid-19¹²⁹ durante os anos de 2020 e 2021 agravou ainda mais o acesso e a aprendizagem das(os) estudantes brasileiras(os).

Entrevista_4: *“Então eu acho que a pandemia, nesse ponto, tem sido trágica para nós, porque muita gente adorou a redução de educação ao ensino e a domesticação do ensino, nos dois sentidos: que é doméstico e que está domesticado por uma concepção mecânica da relação educativa. É isso: dá para fazer ensino à distância, educação não dá. Mas, como a educação é o ensino.”*

Entrevista_13: *“nesses últimos 4 anos, houve um esforço deliberado por parte do Governo Federal, de tirar o MEC do debate e eu acho que deu certo: o MEC saiu. Ele tem muito menos importância, mesmo em pautas muito importantes, na pandemia e tal, o MEC optou pela omissão.”*

¹²⁹ “A pandemia de covid-19 representou não somente uma crise sanitária de proporções históricas, como resultou na maior adversidade, até então, enfrentada pela educação básica brasileira na garantia de acesso à escola de todas as crianças e adolescentes de 4 a 17 anos de idade. A situação é ainda mais desafiadora para a rede pública, que concentra a oferta na educação infantil, ensino fundamental e médio. As desigualdades educacionais históricas do País foram intensificadas tanto por fatores internos ao sistema de ensino na sua capacidade de propor atividades alternativas, como externos, em função das diferentes realidades de acesso a essas atividades por alunos com distintas características socioeconômicas” (IBGE, 2021, p. 73).

Para além dos desafios conhecidos – de acesso à internet, atividades remotas etc. –, os dados mostram que a pandemia afetou mais a vida escolar daquele perfil de estudantes que já era mais impactado pela cultura do fracasso escolar: meninas e meninos negros e indígenas, nas regiões norte e nordeste do País (Castro, 2021, p. 53). Novamente na história do Brasil, os grupos mais vulneráveis socioeconomicamente foram os mais prejudicados no campo da educação.

A relação do ISP com os cinco ministros que passaram pela pasta na gestão Jair Bolsonaro pode ser resumida pela falta de interlocução, resistência e até mesmo ataques pessoais entre o ministro Abraham Weintraub e lideranças do setor (Martins, 2022).

Entrevista_5: *“Em linhas gerais, acho que os institutos e fundações não tem uma tradição de um advocacy agressivo em relação ao estado, seja ele governo municipal, estadual, federal. [...] Hoje a gente vê um pouco em relação ao Bolsonaro muito mais do Todos [pela Educação] do que os demais. Mas, também, porque o Bolsonaro conseguiu, de alguma forma neste setor da sociedade, criar um antagonismo bastante grande. Então, não é difícil bater no Bolsonaro. Para quem é da elite urbana brasileira ele dá muitas razões para isso, além da incompetência na área da educação etc. Agora, isto é um ponto fora da curva na história dessas organizações.”*

Contudo, este afastamento do governo federal na gestão Jair Bolsonaro é indicado como positivo para a aproximação do ISP com os governos locais. Os dados mais recentes do Censo Gife indicam que apesar da esfera municipal ser “a mais frequente nas ações dos investidores sociais de aproximação com políticas públicas”, percebe-se um crescimento da tendência de aliar a articulação com diferentes esferas públicas em comparação com os dados de 2018, já que diminuiu a atuação exclusiva no nível municipal (passando de 13% em 2018 para 5% em 2020) e aumentou em 20 pontos percentuais a parcela de respondentes que se aproximaram da municipalidade e de outro nível simultaneamente (Gife, 2020a, p. 123). Segundo os(as) informantes, essa aproximação com as esferas locais é atribuída, inclusive, à ausência de interlocução com o governo federal:

Entrevista_13: *“Quando ganhou o governo Bolsonaro e ficou claro que seria mais desafiador o trabalho com o MEC, até por uma visão inicialmente ideológica – sem julgamento de valor aqui – do “Mais Brasil, menos Brasília”. Tinha uma visão do papel do MEC menor, do papel do Estado, do Governo Federal deveria ser menor, então isso... e como não era muito claro quem eram as pessoas, de onde estavam vindo, não era a mesma matriz, digamos. Acho que a gente passou a trabalhar muito mais com estados e municípios e aí o trabalho só com Consed são ainda muito importantes, mas eu trabalho com cada estado e com municípios prioritários, então eu acho que isso mudou muito a capacidade, o lugar de ação.”*

Entrevista_11: *“Todo esse movimento de amadurecimento do ISP, em relação a política pública se deu e encontrou espaço nos estados e nos grandes municípios ou nos municípios onde o investidor tem muita presença, é onde tem a fábrica, onde tem a operação do mantenedor. Mesmo no nível de município o diálogo se dá e os lugares estão cada vez mais qualificados; e no nível federal está tudo esperando, porque não tem conversa há quatro anos, então talvez esse movimento de amadurecimento não se fortaleceu de*

uma diretriz mais geral, de um ambiente mais favorável mais nacionalmente, podia até ter ido mais adiante.”

Entrevista_13: “A gente nunca parou de dialogar com o MEC. Tirando a última mudança [Victor Godoy], eu falei com todos os ministros: Vélez, Weintraub, Milton Ribeiro e tal..., mas, a postura e a capacidade de diálogo, a qualidade das pessoas, as prioridades tornaram muito difícil você avançar em políticas estruturantes. Algumas coisas ainda andam (conectividade e coisas assim), mas é mais custoso e normalmente por outros ministérios que não o MEC.”

Em articulação com a teoria mobilizada neste estudo, vale se debruçar as estratégias adotadas pelos investidores sociais nos momentos de aproximação aqui descritos.

5.3 ESTRATÉGIAS DE ADVOCACY

Tradicionalmente, educação é a principal área temática de atuação dos investidores sociais, sendo que as principais estratégias são voltadas a: ensino e capacitação de crianças, jovens, membros da comunidade (45%); ações de mobilização, conscientização e articulação (39%); e articulação e fortalecimento de redes (31%) (Gife, 2020a). É justamente na articulação política destes atores que esta pesquisa se debruçou.

Entrevista_2: “Essa influência ela sempre aconteceu. Sempre teve lobby. No Brasil a gente fala lobby como uma coisa ruim, e advocacy como uma coisa boa. Mas, na verdade, influenciar representantes do parlamento é uma parte da democracia: então eu preciso do voto dele, eu vou encher a caixa dele de mensagem no Twitter, de mensagem disso, tudo é pressão.”

Apesar de tímidas até a metade da década passada, a partir de 2016 as práticas de *advocacy* passaram a ser mais recorrentes entre os respondentes do Censo Gife, e foram evidenciadas pela análise deste estudo, fundamentadas teoricamente como uma ação de Atividade Política Corporativa (Getz, 1997). Estas instituições que atuam com *advocacy*, em sua grande maioria, possuem um volume de recursos confortável, que lhes permite adotar estratégias variadas, inovadoras e de alto custo. Segundo um(a) ex-gestor(a) do ISP com passagens pelo setor público:

Entrevista_5: *“Em linhas gerais, acho que [...] é um advocacy mais soft power, vamos dizer assim. Promover reuniões, encontros, de alguma forma tentar construir pautas juntos [...]. Enfim, eu acho que a mobilização vai muito mais na linha do soft power, na tentativa de emplacar as suas agendas. Antes era muito mais de emplacar os seus programas, mas agora é de emplacar as suas agendas, eventualmente, até de construir junto.”*

Outros(as) informantes (5, 13, 14, 19 e 20) destacam que o processo completo de *advocacy* contempla várias etapas, para além apenas da incidência política. Segundo este(a) gestor(a) do campo do ISP:

Entrevista_19: *“Tem muita gente que confunde advocacy, só com a terceira fase. Só que o ciclo do advocacy contém, no mínimo, esses três elementos [produção, sensibilização e incidência política], e a terceira fase que é a da articulação política. Aqui é estratégia de abordagem: se é no executivo, no legislativo são estratégias completamente diferentes. E que tipo de diálogo? E com que tipo de conversa? Evento? Negociação? É com grupo de trabalho com Consed? É com conversa com ministro? É sentando ao lado do secretário executivo para ajudar a desenhar ou não? Enfim: e aí tem uma série de estratégias, que aí é caso a caso também.”*

A partir dos *corpora* deste estudo, foi possível identificar cinco estratégias de Atividade Política Corporativa (CPA) dos investidores sociais, a saber:

5.3.1 Portas giratórias [*Revolving doors*]:

É fato que há gestores mais e menos alinhados à determinadas lideranças, instituições e agendas. Tentar mitigar essa rejeição pode ser uma justificativa dos institutos e fundações da filantropia adotarem nas últimas duas décadas a estratégia de “*revolving doors*” [portas giratórias].

Não por acaso, ex-secretários do Ministério da Educação (MEC) – especialmente durante as gestões Lula e Dilma – e um ministro do governo Temer, ao final dos mandatos, tornaram-se gestores e/ou consultores de instituições de ISP, especialmente das pastas: Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE), Secretaria de Educação Básica (SEB) e Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (Secadi). Este(a) informante ilustra bem este trânsito entre o governo e demais setores:

Entrevista_7: “Dei aula muitos anos e em 2000 eu recebo convite para ser secretária de educação. Nesse momento eu estava dando aula e trabalhando no terceiro setor numa fundação empresarial [...]. Eu volto em 2009 a ser secretária até 2015 e aí volto para o terceiro setor e a dar aula de novo.”

Quadro 16 – *Revolving doors* entre governo e ISP

Profissional	Gestão pública	Instituição ISP
Maria do Pilar Lacerda	Secretária SEB (gestão Lula)	Fundação SM
Ricardo Henriques	Secretário SECADI MEC (gestão Lula)	Instituto Unibanco
André Lázaro	Secretário SECADI MEC (gestão Lula)	Fundação Santillana
Alexandre Schineider	SME São Paulo	Inst. Singularidades
Mozart Neves Ramos	SEDUC PE	Todos pela Educação
		Inst. Ayrton Senna
Cleuza Repulho	UNDIME	Consultoria para o ISP
Wilson Risolia	SEDUC RJ	Fundação Roberto Marinho
Binho Marques	SASE MEC (gestão Dilma)	Consultoria para o ISP
Haroldo Rocha	SEDUC ES	Movimento Profissão Docente
Rogers Mendes	SEDUC CE	Centro Lemann
Mendonça Filho	Ministro Educação (gestão Temer)	Consultoria para o ISP

Fonte: Elaboração da autora.

O movimento contrário, do ISP para o governo, é observado com menor frequência no Brasil. Contudo, na atual (3ª) gestão do presidente Lula, é possível

observar uma forte presença de gestores(as) do ISP em instâncias colegiadas. Apenas como dado de contexto, o exemplo mais emblemático neste sentido foi a nomeação da ex-diretora da Fundación Empresários por la Educación – meta-organização colombiana análoga ao Todos pela Educação –, María Victoria Ângulo, como ministra de educação do governo de direita conservadora de Iván Duque, entre 2018 e 2022 (Martins, 2019).

5.3.2 Fornecimento de informação

Um recurso crítico para os tomadores de decisão política é a informação necessária para formar opiniões sobre políticas específicas. Por isso, aqueles que usam a “estratégia de informação” procuram afetar a política pública, fornecendo aos formuladores de políticas informações específicas sobre preferências por políticas ou posições políticas, por meio de táticas como *lobby* – tanto por parte de profissionais e executivos internos quanto externos – e apresentar resultados/relatórios técnicos de pesquisas e projetos de pesquisa/*think-tank* (Hillman; Hitt, 1999, p. 834).

Entre os investidores sociais brasileiros, no período observado se consolidou a premissa da ‘tomada de decisão baseada por evidências’ (Segatto *et al.*, 2022), gerando demanda por dados e pesquisas que fundamentem a formulação das políticas educacionais: o reforço de um gênero tecnocrático / gerencialista. Esta demanda constituiu uma cadeia de produção e divulgação de dados e pesquisas, em grande parte financiados pelo ISP e produzidos em *think tanks* próprios e/ou membros de sua “comunidade epistêmica” (Haas, 1992).

Voltando-se à problemática deste estudo, vale reforçar que as comunidades epistêmicas dão base ao sistema de crenças e valores de uma coalizão (Simielli, 2008, p. 208). No conflitante campo da educação, é possível identificar a Fineduca – Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação como integrante da comunidade epistêmica ligada aos movimentos sociais e sindicais, e a Abave – Associação Brasileira de Avaliação Educacional como integrante da comunidade epistêmica ligada à filantropia empresarial/familiar/independente e econometristas. Exemplo disso é XII Reunião da Abave (2023), em que das 12 instituições parceiras (patrocinadoras)

nove são instituições associadas ao Gife. As demais são instituições de pesquisa e avaliação:

Figura 17 – Folder da XII Reunião da Abave



Fonte: Abave (2023).

Na descrição de um(a) informante, gestor(a) de uma instituição de ISP, é possível perceber como o “fornecimento de informação” é crucial em todo o processo de construção de uma agenda, na argumentação junto ao legislativo

Entrevista_21: “A gente produziu um paper junto com Todos pela Educação, em 2010, e com o Instituto Unibanco que era quem puxava a pauta de ensino médio. Foi um paper para provocar o Congresso a fazer a frente parlamentar, a fazer efetivamente uma revisão do ensino médio e dentro dessa revisão a gente começou a dialogar com deputados para defender o que a gente realmente queria: que era trazer a educação técnica profissional. E a partir daí isso foi se intensificando [...] Em 2012 saiu o PL do Reginaldo Lopes [PT], que teve bastante influência também desse paper e tudo mais. [...]. Na reunião do Consed, no segundo semestre de 2015, levei 15 especialistas para Manaus para discutir com o Consed, que foi uma reunião extraordinária.”

Outro bom exemplo foi o suporte dado por instituições do ISP ao Conselho Nacional de Educação (CNE) durante a Pandemia, como relatou este(a) Conselheiro(a) à época:

Entrevista_15: “O governo atual tirou o apoio que o próprio CNE tinha de ter especialistas para alguns temas mais específicos, porque nós não somos especialistas em tudo. [...] O Ministério da Educação cortou essa colaboração que a gente tinha mediante repasse de recursos para a Unesco. Então, isso permitia que o Conselho Nacional pudesse contratar especialistas selecionados pela Unesco, para alguns temas. Com essa ausência, quem assumiu e nos ajudou, por exemplo: na minha relatoria de formação de professores, a Profissão Docente teve um papel muito importante, a BNCC o Movimento pela Base ajudou muito e assim vai. A própria fundação Lemann tem ajudado muito, o Instituto Natura, nas escolas de tempo integral. Então a gente tem recebido apoios importantes, inclusive contratando, através dessas entidades, esses especialistas, que o MEC deixou de contratar. Por exemplo, no meu caso e eu disse abertamente quando o Conselho Pleno, quando eu relatei o parecer, da formação dos professores, eu tive o apoio da Guiomar [Nano de Melo] que foi contratada pela Profissão Docente [...] quando eu fui o relator das competências do diretor escolar [...] o Instituto Reúna me ajudou de forma decisiva.”

Assim como nas atuações no legislativo, as instituições de ISP também fazem incidência política por suas agendas de interesse junto aos Conselhos e colegiados via levantamento de evidências, produção de pesquisas e apoios técnicos. Desta forma, não precisam necessariamente ocuparem posições nestas instancias de representação para exercerem influência.

5.3.3 Jantares privados e formações internacionais

Parte desta ‘cadeia do fornecimento de informação’ são as formações e seminários internacionais, organizados por instituições do campo em seus *think tanks* e/ou coalizões, fechados à Secretários de educação subnacionais, autoridades ministeriais e representantes estratégicos do ISP. Essas ocasiões são oportunidades de fazer incidência política junto à gestores públicos para além do horário e nos *locus* de expediente, conforme a descrição de um(a) gestor(a) de fundação empresarial/familiar/independente:

Entrevista_13: “Eu acho que tinha uma outra dimensão, que é da articulação do setor com todos os atores, o foco não era o terceiro setor. Então o primeiro encontro que

gerou o Movimento pela Base, foi esse encontro lá na universidade de Yale [Estados Unidos], em 2013, que é um encontro onde tinham 6 ou 7 líderes de organizações chave da organização civil [...] os principais da época, o Todos [pela Educação]. Mas, o grosso das outras 20 pessoas eram os parlamentares da Comissão de Educação do Congresso de 6 partidos diferentes; as pessoas do INEP, do MEC, o presidente do Consed, a presidente da Undine, acadêmicos relevantes nesse tema, [...] em um ambiente de segurança e confiança, no primeiro dia você já está com as pessoas... Enfim: tendo sido fora do país, sem assessores, você criou um espaço para trabalharem juntas e criarem confiança umas nas outras.”

O mesmo encontro é citado em um dos documentos públicos analisados:

REQ 227/2013, do Deputado Valadares Filho, que “requer autorização do Plenário da Comissão de Educação – CE a fim de que esta encaminhe para análise da Presidência desta Casa solicitação para que um grupo de deputados membros participe, em caráter de Missão Oficial, com ônus para a Câmara dos Deputados, do Programa ‘Liderando Reformas Educacionais: fortalecendo o Brasil para o Século 21’, a ser realizado durante o período de 21 a 24 de abril de 2013, em New Haven, Estados Unidos, a convite da Fundação Lemann e Universidade de Yale”. Aprovado em 13/03/2013. Participaram do Programa Liderando Reformas Educacionais os Deputados Gabriel Chalita, Artur Bruno, Professora Dorinha Seabra Rezende, Raul Henry, Alex Canziani”.

Fonte: Relatório Anual Comissão de Educação da Câmara (2013, grifo nosso).

Os encontros em Seminários internacionais se tornaram uma prática mais comum na última década, a partir da parceria entre universidades norte americanas e filantropos brasileiros. Antes disso, era comum reunir gestores público em jantares fechados na casa dos(as) próprios(as) filantropos.

Apesar de uma poderosa estratégia de aproximação com atores públicos, e oportunidade de persuasão, esse modelo de interação e debate de agendas públicas em fóruns fechados, privados, restrito à convidados selecionados, retoma à noção de esfera pública x esfera privada, proposta por Jürgen Habermas (1990):

A esfera pública burguesa pode ser entendida inicialmente como a esfera das pessoas privadas reunidas em um público; elas reivindicam

essa esfera pública regulamentada pela autoridade, mas diretamente contra a própria autoridade, a fim de discutir com elas as leis gerais da troca na esfera fundamentalmente privada, mas publicamente relevante, as leis do intercâmbio das mercadorias e do trabalho social (Habermas, 1990, p. 42).

Considerando-se a incidência política que investidores sociais têm feito nos últimos anos por mudanças curriculares, há que se questionar sua assimetria de poder e influência frente a outros atores da sociedade civil, e a pluralidade de vozes que carregam, necessárias à construção de políticas mais perenes e alinhadas às demandas da escola/comunidade escolar. Na avaliação de um(a) ex-gestor(a), essa aproximação é bem-vinda:

Entrevista_12: *“Eu sinceramente acho que o terceiro setor tem cumprido um papel essencial na implementação da BNCC, na discussão dos currículos estaduais e municipais, na discussão do Fundeb com o Todos pela Educação, na discussão do Novo Ensino Médio, com o Itaú Educação e Trabalho, Instituto Unibanco, aí na discussão também da alfabetização, competências socioemocionais com o Instituto Ayrton Senna. Enfim: eu vejo que há muitas contribuições relevantes do terceiro setor, acho até que o terceiro setor acabou cumprindo um papel mais importante do que as próprias universidades, por exemplo.”*

Já este outro(a) acadêmico(a) mais crítico à participação do ISP e, principalmente ao fechamento da esfera pública, problematiza que certas agendas não estão postas para o debate amplo, público, diverso e democrático, mas sim privilegiando “determinados grupos sociais em detrimento de outros” (Fairclough, 2001, p. 12).

Entrevista_23: *“Olha como o debate é público! Olha como o debate se dá na praça! Está vendo? O debate está tão na praça, que se você não está muito dentro dele, você não sabe! Porque se dá numa “praça”, sabe? Numa praça, num condomínio fechado, que você tem senha para entrar. [...] Tem esses debates acontecendo nessa praça pública, dentro do condomínio com carteirinha e horário marcado.”*

5.3.4 Debates na Câmara

Apesar de menos frequente, uma quarta estratégia identificada pela análise documental foi a aproximação de atores e instituições do ISP com

parlamentares da Câmara dos Deputados, especialmente via Comissão de Educação da Câmara. Nesses fóruns, é possível identificar relações de privilégio destas instituições em relação aos demais atores da sociedade civil. Os exemplos disso encontrados nos *corpora* foram:

1. Apresentação de estudos e pesquisas apoiadas pelo ISP durante reuniões da Comissão:

REQ 232/2013, do Deputado Paulo Rubem Santiago, que “requer a realização de Audiência Pública para apresentação de pesquisa intitulada ‘A gestão da Educação Infantil’, publicada pela Fundação Vitor Civita, em volume intitulado ‘Estudos e Pesquisas Educacionais’.” Aprovado em 20/03/2013. Audiência Pública realizada em 28/05/2013.

Fonte: Relatório Anual Comissão de Educação da Câmara (2013, grifo nosso).

Práticas Exitosas no Ensino Remoto e a Regulamentação do PL 3477/2020 Dep. Tabata Amaral (PDT-SP) REQ 70/21 07/05/2021

Palestrantes: Mauro Luiz Rabelo, Secretário de Educação Básica do Ministério da Educação – SEB/ MEC; Cláudio Furtado, Secretário de Estado da Educação da Paraíba, representando o [...] Consed; Luiz Miguel Martins Garcia, Presidente da [...] Undime; Rozana Barroso, Presidente da União Brasileira dos Estudantes Secundaristas – UBES; e Lucas Machado Rocha, Gerente de Inovação da Fundação Lemann.

Fonte: Relatório de audiências públicas e seminários (2021, grifo nosso).

SNE: O PONTO DE VISTA DOS GESTORES EDUCACIONAIS

Deputado Idilvan Alencar (PDT-CE) REQ 30/21 21/05/2021

Palestrantes: Helber Ricardo Vieira, Diretor de Políticas e Diretrizes da Educação Básica – DPD/ SEB/MEC; Alessander Moreira, Coordenador-Geral de Apoio às Redes e Infraestrutura Educacional – DARE/SEB/MEC; Luiz Miguel Martins Garcia, Dirigente Municipal de Educação de Sud Mennucci/ SP e Presidente da [...] Undime; Vitor de Angelo, Presidente do [...] Consed; Maria Goreth da Silva e Sousa, Secretária de Estado da Educação do Amapá e líder da frente de trabalho do Consed no tema sobre Sistema Nacional de Educação; Daniel Cara, integrante do Comitê Diretivo da Campanha Nacional pelo Direito à Educação; Priscila Cruz, Presidente Executiva do Movimento

Todos pela Educação; *Fernando Luiz Abrúcio, Professor da Fundação Getúlio Vargas – FGV; e Luiz Dourado, Professor emérito da Universidade Federal de Goiás – UFG.*

Fonte: Relatório de audiências públicas e seminários (2021, grifo nosso).

2. A ‘Subcomissão Permanente destinada à acompanhar a Consolidação do texto da Base Nacional Comum Curricular (BNCC) e a Reforma do Ensino Médio no País’, criada em 2017 durante a gestão Michel Temer, da qual destacamos dois dos cinco objetivos e atividades previstas:

- sistematizar estudos e reflexões dos diferentes atores implicados na oferta educativa de ensino médio (jovens, educadores, pesquisadores, especialistas, movimentos sociais, entidades da sociedade civil e fundações que atuam na área) e consolidar recomendações endereçadas ao pleno da Comissão de Educação e ao conjunto dos deputados federais, bem como ao Ministério da Educação e ao Conselho Nacional de Educação para favorecer o desenvolvimento e melhoria da qualidade da oferta educativa do ensino médio.

- viabilizar parcerias para a realização de estudos e pesquisas que consolidem o estado da arte do conhecimento sobre a oferta do ensino médio no País e as condições de implementação da sua reforma.

Fonte: Minuta do Plano de Trabalho da Subcomissão (2017, grifo nosso).¹³⁰

3. Discurso do então presidente da Comissão de Educação (2015), Deputado Saraiva Felipe (PMDB):

“A Comissão de Educação está e estará sempre disponível para acolher sugestões que possam ser melhoradas na legislação, a viabilizar os debates, como o faz agora, em parceria com a Fundação Lemman, com o Instituto Inspirare e com o Instituto Península, também históricos defensores e promotores de uma educação de qualidade para todos e todas.”

¹³⁰ Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/ce/outros-documentos/planos-de-trabalho-de-subcomissoes/sbcomissao-bncc-plano-de-trabalho/view>. Acesso em: 5 out. 2022.

4. Da mesma forma, os relatórios do Prêmio Darcy Ribeiro de Educação¹³¹ também demonstram que a atuação desses atores (tanto na pessoa física de seus representantes quanto as instituições) passaram a ser reconhecidos pelos atores públicos. Organizado anualmente desde 1998 pela Comissão de Educação, Cultura e Desporto e pela Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, o Prêmio reconheceu 11 projetos e/ou organizações ligadas ao ISP como premiados e/ou finalistas em 18 anos:

2005: Projeto: Escola Solidária, Dep. Lobbe Neto (PSDB-SP)
 2006: Instituto Ayrton Senna, Dep. Lobbe Neto (PSDB-SP)
 2007 – Amigos da Escola, Dep. Lobbe Neto (PSDB-SP) e Raul Henry (PMDB-PE)
 2008 – Fundação Nestlé Brasil – Programa Nutrir, Dep. Lobbe Neto (PSDB-SP)
 2008 – Fundação Victor Civita, Dep. Gastão Vieira (PMDB-MA)
 2012 – Movimento Todos pela Educação, Dep. Raul Henry (PMDB-PE)
 2013 – Fundação Lemann, Dep. Alex Canziani (PTB-PR)
 2015 – Fundação Maria Cecília Souto Vidigal, Dep. Alex Canziani (PTB-PR)
 2016 – Prof. João Batista Araújo e Oliveira, Dep. Rogério Marinho (PSDB/RN)
 2021 – Instituto Península, Dep. Professora Dorinha Seabra Rezende (DEM-TO)
 2021 [finalista] Priscila Cruz – Todos pela Educação, Dep. Raul Henry (MDB-PE)

Por esta análise documental realizada, especialmente nos dez relatórios anuais da Comissão de Educação, além da crescente presença de atores do ISP nesses fóruns, é igualmente possível observar a ausência de representação dos “beneficiários” nos debates (estudantes), e dos profissionais da educação, como gestores(as) escolares e professores(as). Alinhado ao debate proposto no *frame* teórico deste estudo, a dimensão da representação proposta por Nancy Fraser – no conceito de paridade participativa – não é contemplada.

O falso reconhecimento deixa de ser uma não observação das identidades e passa a ser visto como uma negação de alguém (ou um

¹³¹ O Prêmio Darcy Ribeiro de Educação, instituído em 1998 e conferido pela Comissão de Educação, Cultura e Desporto e pela Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, regulamentado em 2000, consiste na concessão de diploma de menção honrosa e outorga de medalha com a efígie do homenageado a três pessoas e/ou entidades, cujos trabalhos ou ações mereceram especial destaque na defesa e promoção da Educação no Brasil. Mais informações podem ser encontradas em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/ce/outros-documentos/premiodarcyribeiro>. Acesso em: 5 out. 2022.

grupo) no direito de expressar, de forma igualitária, sua opinião ou seus valores na arena pública (Soares, 2021, p. 8).

5.3.5 Repetição

Complementar às estratégias já mapeadas, vale destacar o empenho de gestores do ISP na retórica por certos temas e agendas para, em um primeiro momento, pautar o debate nacional e promovê-la junto às instancias de decisão. A fala deste(a) gestor(a) do campo do ISP resume bem todo o processo de sensibilização dos tomadores de decisão:

Entrevista_19: *“Para poder fazer qualquer política pública sair do papel e virar realidade, você está deslocando comportamentos, ações, dinheiro, atenção, enfim. Para poder fazer isso acontecer, você tem que ter uma fase de sensibilização: as pessoas precisam querer fazer esse deslocamento; elas precisam reduzir a resistência e elas precisam e de forma ideal, querer fazer esse deslocamento. Então, aqui a gente tem as ações de comunicação, de eventos, de reuniões, de conversas, de diálogos, que é isso. Você começa a falar sobre o assunto, você fala sobre o diagnóstico, você fala porque que tem que mudar, porque que tem que ir para determinadas direções. Os políticos usam muito a estratégia da repetição: você repete e repete. [...] Eu falo isso em todos os lugares e as pessoas acham que está repetitivo e não é. Aí você começa a escutar as pessoas falarem sobre: aí o fulano fala isso, o outro também, aí você vê está no discurso do político e quando você viu: ‘Opa! [...] está todo mundo mais ou menos concordando’.”*

5.3.6 Outras possibilidades

Uma estratégia indicada na literatura, mas pouco explorada pelas instituições de ISP é participar de conselhos ou outros órgãos colegiados de participação social, por serem um importante espaço democrático no campo das políticas públicas (Lavalle; Houtzager; Castello, 2006; Tatagiba, 2005). Como já indicado pelos dados do Censo GIFE, apenas 33% das instituições de ISP estabeleceu representatividade formal em instâncias participativas de gestão, monitoramento e implementação de políticas públicas. Uma representação no

CNE, por exemplo, é um espaço nunca acessado¹³² por representantes do ISP. No entanto, os indicadores muitas vezes não captam as características mais invisíveis de influência que podem ocorrer por meio de “lobby de corredor” e contatos profissionais construídos ao longo do tempo que se desenvolvem em relações de confiança, permitindo o acesso às comunidades de políticas.

Por outro lado, os(as) 2 informantes que participaram de conselhos públicos de educação descrevem a experiência como decepcionante e pouco efetiva, o que talvez justifique ser uma estratégia menos adotada:

Entrevista_21: *“Tudo vai parar lá: se o seu filho for reprovado e você for contra você tem instâncias [para recorrer] e a última instância é o Conselho Estadual de Educação. Algo que eu falei foi: ‘a gente precisa mudar uma coisa dessa para que o Conselho possa se desincumbir; para que ele possa discutir as grandes questões da educação, o que nós queremos fazer por São Paulo. Eu entrei com essa perspectiva.”*

Entrevista_1: *“Eu acho que, com todo respeito, é uma lembrança boa o Conselhão [1º governo Lula], mas você vai analisar como uma ideia pode não gerar nada, ela é estéril. O Conselhão foi um teatro.”*

¹³² Apesar de ter sido o primeiro presidente executivo do Todos pela Educação (entre 2006 e 2012), e depois diretor de Articulação e Inovação do Instituto Ayrton Senna (entre 2014 e 2019), o professor Mozart Neves Ramos foi membro do Conselho Nacional de Educação entre 2005 e 2014 e 2018 e 2022 por sua atuação acadêmica como reitor (1996-1999 e 2000-2003) e como professor emérito da UFPE, quando também presidiu a Andifes (2002-2003). Também foi Secretário de Educação de Pernambuco (2003-2006).

5.4 DISCURSO DE EQUIDADE NO TEMPO

Retomando à lente teórico metodológica da Análise Crítica do Discurso, é inovadora quando propõe examinar em profundidade não apenas o papel da linguagem na reprodução das práticas sociais e das ideologias, mas também seu papel fundamental na transformação social.

Desta forma, este estudo adota uma abordagem longitudinal e processual (Langley, 1999) para localizar as mudanças discursivas no campo do investimento social privado nas últimas duas décadas, a partir de seu entendimento de equidade. Partindo da premissa de equidade enquanto um conceito complexo e polifônico (Bakhtin, 1981), e que suas diferentes interpretações reverberaram na formulação das políticas educacionais nas últimas duas décadas, é possível perceber que o discurso do campo do ISP não é homogêneo, tampouco uníssono quanto à premissa da equidade nas políticas educacionais.

Buscando responder às perguntas de pesquisa específica e geral deste estudo, mesmo sendo entrevistas semiestruturadas, todas as entrevistas necessariamente percorreram duas questões, em momentos diferentes a cada conversa: (1) qual o conceito de equidade (em geral) que o(a) informante corrobora e, na sequência, era solicitado que (2) descrevesse uma (ou mais) política educacional (preferencialmente nacional) nos últimos vinte anos alinhada a este conceito. Na descrição das principais políticas públicas dos últimos vinte anos [seção 4.1] já foi apresentada a respectiva perspectiva de parte dos(as) informantes. Contudo, é igualmente interessante observar que outra parte dos(as) entrevistados(as), não identificam nenhuma (2) política como equânime a partir do seu entendimento de equidade (1):

Entrevista_1: ex-gestor(a) do ISP	
(1) Definição de equidade	<i>“Para mim, a questão da equidade é ligada a você gerar igual oportunidade a todos os brasileiros. Então, [...] me preocupa muito com essa visão dos programas sociais no país e acho que a sociedade civil poderia ajudar um pouco. Lamentavelmente, a discussão de Bolsa Família, Auxílio Brasil, seja lá o que for, ela está no âmbito político, executivo e legislativo e você não vê a sociedade civil participando desse</i>

	<i>diálogo. Assim, ao não participar você não está efetivamente endereçando programas que podem assegurar a equidade. Você tem, então, uma visão assistencialista e é necessária a assistência a todo brasileiro que está abaixo da miséria, é o primeiro movimento; mas ele está muito distante da lógica e do conceito da equidade.”</i>
(2) Exemplo de política equânime	<i>“Você não tem programas a nível estadual, federal e municipal que tenha a equidade por princípio. No dia em que existir algum desses programas, você terá programas muito melhor desenhados, com recursos muito melhor utilizados e com envolvimento muito maior das famílias, das organizações e das próprias entidades públicas.”</i>

Entrevista_19: gestor(a) do ISP	
(1) Definição de equidade	<i>“Eu definiria [equidade] como condições de atingimento de potencial iguais ou equivalentes ou muito parecidas e ao mesmo tempo resultados, também, menos desiguais, ajudando a pessoa a atingir o seu potencial [...] Tem equidade do ponto de partida e tem a equidade do ponto de chegada, e no meio tem uma pessoa real. Tem as pessoas que têm talentos, motivações, desejos, enfim, uma série de características que a gente não quer combater. O que a gente quer combater é ‘a boca do jacaré’: você ter uma desigualdade enorme de resultados finais. Mas, a gente sabe que as pessoas são diferentes. Então, eu não entendo equidade como resultado igual para todo mundo; eu entendo equidade como todo mundo atingindo o seu potencial e os potenciais são muito diversos.”</i>
(2) Exemplo de política equânime	<i>“No nível federal eu acho que a gente tem pouca coisa ainda [...] de política nacional, de tratar diferente os diferentes, que aí sim você está combatendo a desigualdade. Na época que o Fernando Haddad era ministro, tinha o PAR [...], onde quem precisa mais, recebe mais. Depois o resto é muito de equalizar as condições, por exemplo a BNCC, mas não é uma política de dar mais para quem tem menos, dar mais para quem mais precisa. É meio que de equalizar as condições. Agora, nessa perspectiva frontalmente para combater desigualdade tem pouco ainda.”</i>

Entrevista_12: ex-gestor(a) público(a)	
(1) Definição	<i>“Bom, primeiro tem várias dimensões do conceito de equidade: uma coisa é uma sociedade menos desigual, outra coisa é uma educação</i>

de equidade	<i>que garanta mais equidade, até para garantir menos desigualdade no futuro do país. Então, do ponto de vista da educação, que na minha visão tem um papel central, para promover uma sociedade menos desigual no futuro, seria fundamental nós garantirmos uma educação básica com mais qualidade.”</i>
(2) Exemplo de política equânime	<i>“Eu não vejo nem no papel, nem fora do papel, uma proposta de política de equidade clara, com estratégias claras, com intervenções claras e com mecanismos de governança que levem a isso. [...] Para garantir a equidade, eu entendo que seria primeiro muito importante que os três níveis de governo pudessem desenvolver no âmbito de suas competências, políticas de equidade, garantindo um apoio maior para aquelas escolas mais vulneráveis e para os alunos mais vulneráveis – isso do ponto de vista de cada rede, rede municipal, rede estadual –, onde o governo central, teria um papel de coordenação das políticas, de indução das políticas. Até por meio dos próprios programas do FNDE, que tem um papel de complementação, tem um papel supletivo, em relação a competência dos estados e municípios que executam a política e que tem uma ação mais direta.”</i>

Para além das “questões identitárias” (raça, gênero, origem etc.) que podem permear tanto a implementação de projetos/programas quanto o *advocacy* do ISP, o entendimento de equidade mobilizado por cada instituição do campo orienta todo seu modo de ver e estar no mundo, com o bem descreve este(a) entrevistado(a) com passagens pelo setor público e ISP:

Entrevista_14: *“Existem condições estruturais, que impõem uma capacidade de gestão inferior ao desejável. Quando o investimento social privado diz: ‘se você não atingir certa capacidade de gestão, eu vou me retirar daqui; se você não atingir tais padrões de compliance, de transparência, de desempenho, eu não posso ficar com você’, talvez a gente esteja abandonando justamente quem mais precisava de ajuda. E eu estou de novo operando em um princípio meritocrático. O investimento social privado fala: ‘eu estou aqui há 3 anos e os resultados não mudam, então eu vou embora’. Então, espera aí: então do que a gente está falando? Eu [Estado] preciso mostrar que eu sou um ‘bom menino’ para receber o seu investimento social privado? Se for isso, eu estou pegando em um princípio meritocrático. Se a precondição é você performar em um certo padrão de gestão: se isso virar precondição a lógica de equidade desaba.”*

5.4.1 Uma não agenda

Atendo-se às mudanças discursivas do campo do ISP nas últimas duas décadas, inicialmente é pertinente pontuar que, tal qual no campo da educação e das políticas públicas, as discussões sobre equidade foram entrando na agenda do ISP gradativamente: no Censo Gife 2014, apenas 4% dos respondentes faziam alguma distinção de raça e 4% “de sexo” (2015, p. 101), sendo que

[...] nenhum dos programas com foco em educação elencados pelos respondentes do Censo GIFE 2014 leva em consideração o gênero dos educandos como critério de participação, apenas dois consideram o fator cor/raça e somente três levam em conta a condição física e mental na definição de seus beneficiários (Gife, 2015, p. 30, grifo nosso).

Já em 2016, dos 84% de associados Gife que afirmavam investir na área da educação, apenas 2% consideram diferenças raciais, 4% questões de gênero e 2% pessoas com deficiência em seus programas (Gife, 2017). Os indicadores mais recentes do campo apontam um crescimento da temática nos projetos, mas, ainda assim, mais da metade (entre 55% e 65%) dos investimentos sociais não tem relação, direta ou transversal, com os temas de diversidade e equidade racial, mulheres, LGBTQIA+ e pessoas com deficiência (Gife, 2020a). Contudo, os recortes de ‘raça’, ‘origem’ e ‘comunidades tradicionais’ seguem sendo os que menos orientam o foco de atuação das iniciativas do ISP (Gife, 2020a, p. 95).

Entrevista_20: *“naquele momento que se fez os estudos [entre outubro de 2018 e janeiro de 2019] isso não estava nem colocado. A questão racial não estava colocada. Não sei se estava colocada a questão das desigualdades educacionais, não sei. Porque eu acho que isso não era uma agenda, nem acho que é até hoje, das principais fundações.”*

A análise dos *corpora* deste estudo identificou que o olhar para a equidade educacional tem entrado no discurso dos investidores sociais brasileiros mais recentemente trazido/motivado principalmente por três eventos:

5.4.1.1 Movimentos sociais e identitários

De acordo com os(as) informantes desta pesquisa, o [modesto] aumento da participação do investimento social privado brasileiro nas agendas de equidade educacional é consequência de esta não ser uma agenda genuinamente originária do campo, mas sim trazida principalmente por movimentos sociais e identitários:

Entrevista_4: *“Porque eu acho que o movimento social está cobrando muito isso, particularmente o movimento negro e o movimento feminista. [...] Eles estão incorporando essa agenda que não era deles. [...] Eu acho que isso foi sendo incorporado.”*

Entrevista_14: *“A pauta de equidade é trazida, para o ecossistema educacional, pelos movimentos sociais e ela chega pela dimensão do reconhecimento da valorização das diferenças e alcança a discussão sobre redistribuição. Então não é uma pauta, na minha avaliação, que tenha sido organicamente produzida no ISP. O ISP foi convencido de que equidade deveria ser uma pauta de advocacy a posteriori. Ele foi convencido de equidade era importante, sobretudo dos resultados da falta de equidade, dos impactos da falta de equidade educacional em outras dimensões, enquanto para os movimentos sociais, equidade educacional tinha um valor em si: tem a ver com o princípio de justiça, tem a ver com uma ideia de educação como direito de todos.”*

Entrevista_11: *“A pauta da equidade não está vindo da política pública neste momento. Quem está puxando a pauta da equidade é a sociedade civil, seja ela no chapéu mais militância, mais governança de base ou ação social, movimento social etc. [...] Então tudo que está acontecendo agora, está acontecendo muito mais por mérito das diferentes formas de organização da sociedade na sua base, do que por uma liderança nesta pauta da política pública.”*

Assim, o reconhecimento entra na agenda pública como algo não orgânico, mas uma resposta às demandas de movimentos sociais. A constituição das leis identitárias são fruto da articulação e luta dos movimentos sociais, e total

distanciamento das instituições de ISP neste processo. Exemplo disso foi o silêncio (Ducrot, 1987; Orlandi, 2007) e/ou ausência de mobilização das instituições do campo em momentos críticos [*critical junctures*] das políticas identitárias como, por exemplo a formulação da Lei 10.639, em 2003 e até mesmo as discussões em torno da revisão da Lei de Cotas raciais (12.711/2012), em 2021, justamente no período de coleta dos dados.

As desigualdades raciais persistentes evidenciam que alguns são menos iguais que outros. Mas sobre isto há um silêncio. O silêncio não é apenas o não-dito, mas aquilo que é apagado, colocado de lado, excluído. O poder se exerce sempre acompanhado de um certo silêncio. É o silêncio da opressão. Desta forma, se buscamos compreender um discurso, no caso o discurso contra as ações afirmativas e as cotas, devemos perguntar sistematicamente o que ele “cala”, ou seja, a defesa de privilégios raciais. O silêncio não é neutro, transparente. Ele é tão significativo quanto as palavras. Desta forma, a ideologia está em pleno funcionamento: no que obrigatoriamente se silencia. Assim, quando destacamos que branquitude é território do silêncio, da negação, da interdição, da neutralidade, do medo e do privilégio, entre outros, enfatizamos que se trata de uma dimensão ideológica, no sentido mais pleno da ideologia: com sangue, ícones e calor (Bento, 2007, p. 175).

5.4.1.2 *Revolving doors*

Outro fator responsável pela inserção da equidade e agendas de diversidade no campo do ISP foi a chegada de novos gestores oriundos do setor público [*revolving doors*], que trazem com eles novas gramáticas e novas agendas. Movimento similar aconteceu na área da saúde (movimento sanitarista) e na assistência social, com a entrada de atores da sociedade civil no governo, levando e influenciando agendas (Avritzer, 2012).

Entrevista_23: “Não tinha uma interlocução técnica efetivamente. Tinha uma pessoa começando a carreira, muito segura de si, muito confirmada pela instituição financiadora e com o mandato de ir lá impor uma agenda. [...] Até uma hora em que essas organizações começaram a contratar gente vinda dessas organizações que eram financiadas e foram expandindo seus projetos próprios. [...] Muita gente que está nessas organizações veio do poder público, como a Wanda

Engel.¹³³ Tem esse deslocamento do centro de poder e essas organizações vão ganhando autoria cada vez maior.”

5.4.1.3 Pressões da sociedade

Como já apresentado, nas últimas três décadas um conjunto de contextos sociais e políticos, nacionais e internacionais, impulsionaram o debate sobre a valorização das diferenças (diversidade) e, indiretamente, a promoção da equidade, em toda a sociedade.

Entrevista_13: “Eu acho que nos últimos 2 anos, quem não mudou de opinião sobre equidade racial, está totalmente louco. Então, por bem ou por mal, eu acho que isso está muito mais presente na pauta.”

Entrevista_20: “com a pandemia teve uma série de consequências que fez com que o investimento social privado adquirisse uma importância muito grande, uma emergência, um ‘o que fazemos, como fazemos’. Foi muito importante para o meu olhar também e para puxar no campo das fundações essa questão das desigualdades, das questões raciais e de gênero e tudo também. Trazer esse tema para o centro dos debates.”

No campo da iniciativa privada, seja impulsionada pelas políticas de diversidade de multinacionais estrangeiras adaptadas (“tropicalizadas”) ao cenário brasileiro (Mendes, 2005; Sales, 2017), seja incentivada por práticas de ESG [*Environmental, Social and Governance*],¹³⁴ equidade e diversidade

¹³³ Ex-ministra de assistência social no governo FHC e, mais tarde, superintendente do Instituto Unibanco.

¹³⁴ Em que pese o fato de que temos muitos desafios relacionados à ética e à transparência (*governance*) e à necessidade de mantermos nossas florestas em pé, reflorestar e diminuir a emissão de carbono (*Environmental*), nosso principal desafio é o “S” – o Social –, que na realidade brasileira representa a diversidade e inclusão: a equidade de gênero, a redução da desigualdade social, o fim do racismo, e tantos outros temas correlatos (Sales, 2017).

entraram fortemente no discurso das empresas brasileiras a longo do recorte temporal desta pesquisa.

No Brasil opera-se uma mudança ideológica. Antes, a ideologia vigente era o mito da democracia racial, que negava a existência das discriminações. Agora, a nova ideologia é a da diversidade administrada. Enquanto o mito da democracia racial pressupõe uma negação das diferenças por meio da miscigenação, a diversidade revela a discriminação para, em seguida, ensinar a tolerância (Alves; Galeão-Silva, 2004, p. 27).

Na percepção destes(as) informantes, justamente esse movimento “pró-diversidade” na iniciativa privada que impulsionou o campo do ISP a olhar para as questões de equidade:

Entrevista_11: *“Tem movimentos fortes de maior representatividade racial no corpo das empresas, não dos tomadores de decisão, mas talvez os grupos mais estáveis, as equipes técnicas etc., que estão encontrando nesse momento de valorização dessa pauta, espaço para levar adiante lutas que eles sempre tiveram ou evidências que eles sempre trouxeram e que nunca encontraram eco. Se houvesse um indutor do imaginário nacional, para fortalecer, caminhar, valorizar etc., esse movimento que já está acontecendo, a gente estaria avançando mais rápido, mais concretamente e com maior impacto inclusive. É que não tem eco nenhum.”*

De forma cíclica, uma vez que o discurso da equidade e valorização da diversidade transitam na sociedade, o mesmo é refletido em ações de comunicação e publicidade (Sales, 2017), como bem observa este(a) entrevistado(a) com passagem pelo ISP:

Entrevista_11: *“É que a coisa da desigualdade e da questão racial, realmente está presente e acho que... claro que tem modismo, tem modismo em tudo, na propaganda XP que tem que ter gente negra, mas é que tudo isso é reflexo: a propaganda acontece porque o mercado demanda, o mercado demanda porque o valor muda, o valor muda então bate nas costas do empresário.”*

Atendo-se o campo da educação, a ideia de equidade está presente em diversos documentos públicos, sendo os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU um dos principais, especialmente o ODS 4 que estabelece como meta: “Assegurar a educação inclusiva e equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todas e todos”. Neste indicador está embutida a noção de que as políticas educacionais devem garantir que todos possam aprender, independente de fatores sociais e econômicos.

Entrevista_10: “O ODS 4 fala ‘educação inclusiva, equitativa e de qualidade’, eu precisaria ter essas estruturas na rotina da escola, é muito mais difícil do que uma política de ‘qualidade’, mas que a gente precisa.”

Também está presente a ideia de movimento pendular entre discursos progressistas e conservadores nos últimos anos (Schlesinger Jr., 1986), que também contribuiu para colocar as agendas de desigualdades, diversidades e equidade no debate nacional, como ironiza um(a) ex-gestor(a) público(a):

Entrevistada_2: “*Entra na pauta com o governo Lula. Todos os empresários que estão alinhados com uma pauta progressista – e não comunista! – se envolvem com a agenda da equidade.*”

Ainda entre os dados de contexto, vale retomar uma sequência de eventos trágicos no cenário nacional e internacional nos últimos anos, que podem ter gerado pressões externas para que a agenda de equidade racial tocasse o ISP: em 25 de maio de 2020, o norte americano George Floyd foi assassinado depois de policial de Minneapolis passar quase 10 minutos ajoelhado sobre seu pescoço. Floyd era negro e o policial é branco. Sua morte provocou manifestações de revolta por todo o mundo, e reacendeu a campanha *Black Lives Matter* (Vidas Negras Importam)¹³⁵ contra a violência direcionada às pessoas negras.

¹³⁵ Mais informações em: <https://blacklivesmatter.com/>. Acesso em: 10 out. 2023.

No Brasil, outros episódios igualmente trágicos com homens negros mobilizaram a imprensa e a opinião pública: (outubro/2018) Luis Carlos Gomes, um homem negro com deficiência física, foi agredido por seguranças do supermercado Carrefour em São Bernardo do Campo (SP) após abrir uma lata de cerveja dentro do supermercado; (agosto/2020) Moisés Santos faleceu enquanto trabalhava em uma unidade do Carrefour, em Recife (PE), e teve o corpo coberto com guarda-sóis para que a loja continuasse em funcionamento até ser retirado pelo Instituto Médico Legal (IML); (novembro/2020) João Alberto Silveira Freitas, homem negro de 40 anos, foi brutalmente espancado até a morte por asfixia por dois seguranças na saída do supermercado Carrefour em Porto Alegre (RS). Esse conjunto de eventos lamentáveis evidencia a hipocrisia do discurso vazio em torno do ‘mito da democracia racial’ que, entre outras tantas coisas, dificulta a criação de ações para equidade racial de forma mais incisiva.

O Estado brasileiro sempre empreendeu esforços para construir e manter a imagem de um país com harmonia nas relações entre negros e brancos, mesmo no período do escravismo. Esta é uma das razões pelas quais a obra de Gilberto Freyre é muito famosa dentro e fora do país. A negação do preconceito e das práticas discriminatórias foi profundamente enraizada na história das relações raciais brasileiras, convivendo de maneira tensa com indicadores dramáticos de desigualdades raciais. Gilberto Freyre (1980, p. 649), foi um dos principais defensores da ideia de que, no Brasil, a escravidão teria sido suave e amena, que os escravos eram dóceis e passivos e os senhores generosos e afetuosos em relação a eles (Bento, 2002, p. 14).

Assim como a racial, outras desigualdades são sistematicamente perpetuadas e naturalizadas na sociedade brasileira – questões de gênero, inclusão de pessoas com deficiência, diferenças etárias, territoriais e opções sexuais, por exemplo – e se desdobram em muitas agendas de pesquisas cada uma. Porém, este é mais um silêncio nos *corpora* analisados neste estudo: a associação predominante (quando) feita nos discursos analisados é com a agenda racial.

Focalizando na filantropia empresarial/familiar/independente, parte das entrevistas (9, 20, 24 e 25) reconhecem que esse movimento de pressões vindas da sociedade impulsionou algumas iniciativas, mas ainda com pouca aderência:

Entrevista_18: *“É uma onda que aconteceu no mundo pós George Floyd? É, mas para isso de fato se tornar uma agenda da organização, tem um caminho e eu vejo dos investidores: uma coisa é falar – que é importante –, a outra coisa é mudar a prática.”*

Entrevista_20: *“Não foi fácil. O ano passado [2021], a gente conseguiu fazer a formação que a gente queria ter feito em 2017. Foram encontros mensais ao longo do ano. Eu acho que foi interessante e eu senti uma mudança da fala das pessoas, sabe? Mas é isso; de 2017 para 2021, né? Em 2017, a gente tentou para fazer em 2018, e só conseguimos fazer em 2021. É um processo lento. Acho que as empresas, eu continuo achando até hoje, que as empresas estão à frente das fundações nesse tema. As fundações, naquele momento, em 2017, ou 2018, [...] só tinha 2% das fundações que tinham ações nisso [equidade racial]. Aumentou, mas ainda é um percentual pequeno.”*

Esse baixo envolvimento do campo de modo geral – e entre os que atuam com educação em particular – pode ser explicado por algumas características do campo, como o fato de ser muito autocentrado (entrevistas 18, e 24). Na perspectiva de um(a) informante com bastante experiência na gestão de instituições de ISP:

Entrevista_20: *“As fundações são muito endógenas. São muito voltadas para dentro porque não são políticos, porque não precisam pedir votos e nem precisa vender produto e não precisa de consumidor. Então, acaba muito se voltando para dentro, sendo um pouco fechada, trazendo as suas agendas um pouco fechadas dentro delas mesmas.”*

Entrevista_23: *“é uma coisa do terceiro setor que as pessoas não vão estudar, as referências: são referências internas, fica todo mundo lendo material de terceira mão e quando você dá uma coisa para as pessoas lerem, elas vão falar: ‘Ah, mas é muito acadêmico. Nosso lugar não é da academia’. É um discurso auto*

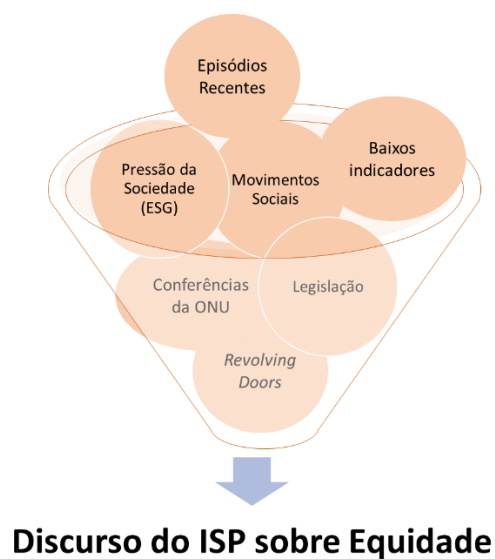
defensivo, porque preserva, reivindica uma autonomia. Só que as coisas giram em torno deles assim: um falando para o outro o que é, e aí cria uns consensos e falas.”

Entrevista_8: “existe um provincianismo e uma incorporação de teses que é provinciana. Enfim: acho que quando você fala de agenda essa é a dificuldade que a gente tem: as agendas no Brasil são de má qualidade, os empresários sequer precisam se preocupar com educação, porque tem burocracias competentes para fazer o mínimo necessário, as fundações e instituições empresariais [...] é um misto de uma tentativa de construção simbólica dos empresários como agentes da sociedade, mistura com uma certa arrogância. Eles acham que pelo fato deles terem sucesso empresarial, eles podem ter sucesso em qualquer área.”

Novamente, a tecnocracia é ressaltada, enfatizando a autoridade baseada na competência técnica e conhecimento especializado, em oposição a critérios políticos ou populares.

Se as instituições de ISP são ensimesmadas na definição das agendas e na forma de desenvolvê-las, em parte é por serem, em alguns casos, “áreas funcionais” de suas (empresas e famílias) mantenedoras, “juridicamente organizadas como uma sociedade à parte” (Mindlin, 2009, p. 172). Já o baixo envolvimento nas agendas de equidade e diversidade pode ser consequência de sua gestão pouco diversa (Pineda; Alves, 2019) mas, não se pode desconsiderar que também, fruto de uma inação consciente, que corrobora com a manutenção do *status quo* garantia dos privilégios, por vezes repercutindo a polifonia das famílias e empresas mantenedoras (vozes do mercado).

Figura 18 – Discurso do ISP sobre equidade



Fonte: Elaboração da autora.

5.4.2 Síndrome do Gattopardo

Entre as suas obras do escritor italiano Giuseppe Tomasi di Lampedusa encontra-se o romance *Il Gattopardo* (O Leopardo) sobre a decadência da aristocracia siciliana durante o Risorgimento, em que a única mudança permitida é aquela sugerida pelo príncipe de Falconeri: “tudo deve mudar para que tudo fique como está”, frase amplamente divulgada em todo o mundo. Da mesma forma, para parte dos informantes deste estudo a principal justificativa para que os investidores sociais brasileiros – e parte da população – não desenvolvam mais (e melhor) iniciativas pró equidade educacional é a manutenção os privilégios.

Entrevista_10: “O Brasil adora a estratégia do gattopardo no caso da empatia. Isso já chegou no extremo. Uma coisa é o acolhimento, é a pessoa vir para o coletivo, e ela vai mudar o coletivo, e outra coisa é a empatia: ‘eu te aceito, mas fique lá’.”

Entrevista_24: “Tem uma parcela da população brasileira que apoia, alguns no degrau superior, outros no degrau inferior. Tem uma parcela da população que é a parcela que quer que tudo

continue como está. Acho que tem uma coisa maior de a quem interessa manter certos seguimentos num degrau superior.”

Entrevista_20: *“Os países nórdicos que têm isso como cultura: de que todo mundo tem direito a uma educação de qualidade. Lá, nesses países, as escolas com maior vulnerabilidade, os alunos com maiores problemas, têm os melhores professores. A equidade está na veia, nesses lugares. Nós não temos essa cultura. A nossa cultura é a cultura do privilégio, infelizmente. ‘Eu quero me diferenciar, não quero todo mundo igual, não quero ser todo mundo’. E a gente teve exemplos durante a pandemia gritantes. Saiu nas mídias o desembargador:¹³⁶ ‘cidadão não, sou desembargador’. A gente quer manter os privilégios, sabe? Infelizmente.”*

Entrevista_10: *“Equidade não é uma coisa assim que todo mundo vai celebrar, porque ela tem consequências, e isso cria as reações. As pessoas não querem incluir porque ‘o coletivo vai mudar e nessa hora eu vou sair do meu conforto’. A coisa dos homossexuais: ‘puxa, agora essas pessoas vão estar falando coisas, meu mundo era mais simples, não existia isso’. A equidade trás essas dimensões de incluir todos que é uma mudança muito grande, é muito complicado. Não é só uma questão de política, mas é necessário. Um determinado grupo de pessoas quer uma sociedade que seja mais plural e, sendo mais plural na inclusão, vai ser mais plural na sua organização, nos valores, nas suas expressões artísticas e pouca gente quer isso.”*

E essa “cultura do privilégio”, a “Síndrome do Gattopardo” se choca diretamente com a premissa de equidade, seja na ótica da redistribuição (mais para quem tem menos), do reconhecimento (de que somos diferentes, mas iguais em direitos) e/ou da representação (de participação de todos e de cada um). Não há interesse político em se olhar para a redução das desigualdades.

¹³⁶ “Abordado pela guarda civil de Santos (SP), o desembargador Eduardo Siqueira se negou a colocar máscara, obrigatória por decreto, tripudiou o agente de segurança, tentou dar carteirada para não ser multado, ligou para o secretário de Segurança do município para que o gestor colocasse o “analfabeto” do servidor público no seu devido lugar, rasgou a multa e jogou no chão”. Disponível em: <https://www.geledes.org.br/cidadao-nao-desembargador-com-contatos-melhor-do-que-voce/>. Acesso em: 10 out. 2023.

No tocante às políticas públicas de educação, estes(as) três informantes – ligados à academia e ao ISP – evidenciam esse raciocínio atrelando às discussões em torno de um novo Ideb:

Entrevista_20: *“Ninguém gosta de ouvir, então, a gente fala que a gente é o mensageiro da má notícia. Porque ‘Ah, o IDEB tá ótimo!’. O IDEB está ótimo, mas, olha, seus alunos não saíram do lugar; aqui embaixo você tem 30% porque os seus 70% subiram muito. Ninguém gosta de ouvir isso.”*

Entrevista_23: *“Eu já tenho um problema que é o da média, você quer que eu tenha dois problemas, que é o da desigualdade também? Eu não posso construir política com dois problemas”.
Veja: são dois secretários relevantes dizendo que a desigualdade não é um problema, que está guiado pela média, sabe, natural.”*

Entrevista_10: *“A terceira coisa que a gente precisa fazer é transformar o Ideb em um indicador que seja sensível a essas desigualdades. Ele pratica isso também por culpa do indicador que ele escolheu. Os economistas não gostam disso, mas isso é absolutamente verdade. Quando você coloca o Ideb no centro ou como bússola única, você está acirrando essa ideia da substituição: eu vou concentrar em alguns. Você chega ao extremo, como está sendo praticado agora, de excluir crianças. Essa insensibilidade do Ideb às desigualdades e a concentração única nele fez com que a gente chegasse nessa situação em que as diferenças simplesmente não são consideradas.”*

A formulação do Ideb em 2007 e sua revisão prevista para 10 anos depois, o confronto dos argumentos utilizados em cada momento e suas estratégias discursivas ilustram bem a relevância de se observar a mudança do discurso no tempo.

5.4.3 Disputas discursivas

Buscando identificar as mudanças discursivas do investimento social privado nas últimas duas décadas, e como a temática da equidade está (ou não) inserida, a narrativa que se segue contou com as estratégias de *Temporal Bracketing* e *Visual Mapping* (Langley, 1999) para evidenciar mais nitidamente as três camadas analisadas: o contexto social e político do período, a articulação entre investidores sociais e governos e, finalmente, o discurso ISP.

5.4.3.1 Primeiro momento: rico, solidário e solitário

A partir da análise dos corpora, é possível observar que durante muito tempo – mais fortemente nas gestões FHC e na primeira gestão Lula – as instituições de ISP tinham uma atuação muito voltada para o desenvolvimento de projetos próprios e, apesar da vontade, praticamente nenhuma articulação com o setor público.

No ano 2000, “o GIFE em parceria com o Instituto Synergos iniciou a pesquisa Recursos Privados para Fins Públicos: As *Grantmakers* Brasileiras” (Gife, 2000a, p. 29) e o (primeiro) “Congresso Nacional sobre Investimento Social Privado – Desafios e Perspectivas para o Desenvolvimento Brasileiro”, que trazia

Na pauta, temas como o papel da iniciativa privada no fortalecimento do espaço público brasileiro, o ambiente legal e fiscal, comunicação, marketing social, tecnologia, filantropia comunitária, voluntariado, ferramentas para medir valor agregado à imagem das empresas, ética, avaliação de projetos, parcerias e alianças (Gife, 2000a, p. 20).

Por parte dos governos, os institutos e fundações eram vistos com ator solidário e financeiramente importante, mas com pouco aporte técnico na formulação de políticas públicas e tomadas de decisão. Focalizando no recorte teórico desta tese, o relatório de atividades do Gife em 2003 demonstra o interesse do campo do ISP em se aproximar do governo, mas ainda com poucas iniciativas concretizadas:

Durante o Encontro GIFE 2003 duas plenárias fizeram parte da programação. O tema “Políticas Públicas e Investimento Social Privado: Uma Parceria Possível?” foi discutido pelo presidente da Philips do Brasil, Marcos Magalhães, e o subsecretário- geral da Presidência da República, Cezar Alvarez. Secretário do Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade da Prefeitura de São Paulo, o economista Márcio Pochmann, apresentou a palestra “A

Parceria entre o Público e o Privado na Redução da Desigualdade” (Gife, 2003, p. 5).

Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social: A presidente do Instituto Ayrton Senna, Viviane Senna, foi a representante do GIFE no Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), instituído no início de 2003 pelo presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva. Viviane Senna integra o Conselho Político-Estratégico do GIFE (Gife, 2003, p. 6).

GIFE participa da elaboração do PPA: Entre as ações de articulação política pelo fortalecimento do investimento social privado na pauta das políticas públicas, o GIFE participou em 2003 da elaboração do Plano Plurianual (PPA). O convite foi feito em abril pelo ministro Luiz Dulci, secretário-geral da Presidência da República. Durante quatro meses, a organização debateu com outras entidades da sociedade civil e expôs a preocupação social de seus associados. O documento final foi entregue ao presidente Luiz Inácio Lula da Silva em agosto. O texto recomendava investimentos em inclusão digital, acesso à educação e à cultura, agricultura familiar, erradicação da violência contra a mulher e combate à exploração sexual de crianças. [...] O GIFE foi escolhido para compor a delegação da sociedade civil com representantes de 27 estados. O presidente Luiz Inácio Lula da Silva se comprometeu a incorporar ao PPA as sugestões feitas pelo terceiro setor (Gife, 2003, p. 9).

As falas de informantes que atuaram na gestão do ISP à época descrevem o mesmo cenário:

Entrevista_19: *“Em 2001 [Ano Internacional do Voluntariado] ainda era um setor [3º setor] muito ligado à filantropia, da ajuda 1 a 1: pessoas ajudando pessoas.”*

Entrevista_1: *“No início era simplesmente articular as iniciativas de caráter social, fazendo com que a instituição deixasse de ser reativa, só atendendo pontualmente às demandas que ela recebia, para ser proativa. Daí a escolha de um foco que é, em um primeiro momento, educação e saúde, que rapidamente foi para a educação. Entretanto, embora não fosse o escopo atuar junto ao setor público nos primeiros meses e, em geral, no primeiro ano, ficou claro que essa atuação não podia ser dissociada no setor público. Assim, eu diria que desde o início se assumiu como foco de atuação a geração de produtos, insights, pesquisas, trabalhos, iniciativas que pudessem favorecer políticas públicas, mas não só elas. Nós precisávamos ter um foco específico para atuar junto com organizações de terceiro*

setor que, conseqüentemente, também favoreceria o setor público. Contudo, desde o início foi muito visível que era necessária uma parceria com o setor público.”

5.4.3.2 Segundo momento: provedor de soluções e ator de cobrança

Durante muito tempo, muitas instituições do campo fundacional (FIS, IU, IN entre outras) atuaram seguindo a lógica de conceber um projeto/programa robusto, aplicá-lo em um grupo piloto de escolas públicas, avaliar (os resultados de proficiência) seu impacto, aprimorá-lo se necessário e então ofertar para redes públicas o implantarem em maior escala (entrevistas 1, 11). Contudo, muitas vezes sem o impacto e resultado esperados.

Neste segundo momento, o discurso do ISP estava voltado para o “desenvolvimento de soluções” e “execução eficiente”, a partir de uma perspectiva de não valorização do Estado (e de seus burocratas), como agente detentor do conhecimento.

Não há nenhuma evidência de que a educação escolar propagada nos últimos tempos, estimulada em grande parte pela ação dos governos municipais, tenha a qualidade mínima e o conteúdo pedagógico necessários para que esses efeitos se produzam (Gife, 2006, p. 52).

Essa arrogância gerou conflitos e resistências que estão presentes até hoje, como destacado nas entrevistas com profissionais próximos e/ou com passagem pelo governo:

Entrevista_22: “Às vezes vem um Instituto, um parceiro meio ‘fora da caixinha’, que conta uma coisa que não é a realidade da Secretaria. Ou ele vem com uma posição muito preconceituosa, que é aquela questão de gestão versus financiamento, que o município não sabe fazer nada [...]. Não dá para ver como tabula rasa, né? E isso que as vezes acontece. E não dá para ir nessa posição de salvador da pátria, de: ‘Ah, eu chego no município, na escola e a solução é dada por mim’. [...] A gente tentava trazer os parceiros, e com a maior boa vontade que ele esteja, a gente tentava

trazê-los para a realidade da escola pública, para a realidade dos municípios, para a realidade do Brasil.”

Entrevista_17: *“Elas chegam muitas vezes com uma coisa muito pronta – essa era a minha crítica ao [Instituto] Unibanco, ao [projeto] Jovem de Futuro –, porque é muito parecido com os projetos do Banco Mundial, que [...] é aquele modelo que chega num disco voador e pousa na Secretaria de Educação, com toda a sua tripulação e ali eles comandam lá do lado de dentro da Secretaria. Aquilo nunca é interiorizado pela Secretaria. É uma coisa que tem um resultado imediato, mas de vida curta: ela não enraíza. Quando eu fui secretário, sempre fui contra esse tipo de coisa, de ter uma equipe de uma ONG dessa, de uma organização dessa, com um disco voador dentro da secretaria com a sua sala, com um projeto específico. Não! Tinha que estar dentro do planejamento da Secretaria e espalhar em uma situação matricial. Ou é tudo junto ou nada. Então esse é um problema, também, que eu vejo nas organizações, elas não assumem, mas elas são muito preconceituosas, não acreditam na capacidade das Secretarias de realizar coisas.”*

A criação do movimento Todos Pela Educação, em setembro de 2006, também ocorre neste (2º) momento e, junto com ele, a construção de um novo vocabulário e repertório no campo da educação. A criação das suas cinco metas – elaboradas por um comitê técnico – moldaram o discurso disseminado entre as instituições fundadoras do TPE e para aqueles fora da meta-organização. Retomando a ideia de comunidades epistêmicas (Haas, 1992), a presença de muitos economistas e econometristas no comitê técnico do TPE contribui para construção e adoção (pelo menos) cinco elementos discursivos neste período:

- reforço na necessidade de avaliações e construção de indicadores
- população demandar por educação (e) de qualidade
- responsabilização política pelo atingimento de Metas
- discurso que “não falta dinheiro, falta gestão”
- conquista da “verdadeira independência” pela educação

Entrevista_26: *“Naquele momento que estava sendo feita uma meta, a discussão toda da Educação brasileira – que continua ainda e faz sentido – é muito a questão de eficácia. Porque a gente gasta 5, 6% do PIB para a educação básica, e tem os resultados ruins. Então a discussão naquele tempo, em certo sentido tinha muito de aquela coisa da década de 70, que o ministro Delfim Neto falava: ‘temos que aumentar o bolo e depois divide o bolo’.”*

Durante a gestão de Fernando Haddad frente ao MEC (29/07/2005 à 24/01/2012), a proximidade do ISP com o MEC ocorria em relação às condições de validação do próprio campo: em alguns momentos em aproximação de agenda, em outros momentos de trocas de repertório entre o MEC e o ISP, como no caso da construção das cinco metas propostas pelo TPE. A fala de informantes do ISP participantes formulação das metas reforça essa ideia de construção conjunta de vocabulários:

Entrevista_19: *“Quando o Todos [pela Educação] começou a fazer, lá com a comissão técnica, o trabalho para poder definir as metas, era para [...] justamente ter indicadores que pudessem ser traqueados; que pudessem ser acompanhados ao longo do tempo e isso graças a confiabilidade no sistema de coleta de dados, de ter o INEP e etc., para a gente poder prestar um serviço para a sociedade e também para os governos, para poder dizer, de tempos inteiros, estamos ou não estamos melhorando e o que é melhorar.”*

Entrevista_15: *“a medida em que começou a se proliferar o número de institutos e fundações de uma maneira, até certo ponto desorganizada, sem uma articulação, veio o advento do Todos pela Educação, que foi uma maneira de estabelecer estratégias, metas para a educação brasileira, que até então a gente não tinha. Mas, era uma espécie de coalizão social, para poder ter uma instituição, uma entidade que pudesse representar esse movimento em prol da qualidade da educação.”*

Entrevista_19: *“Até então, qualidade educacional, era escola bonita, escola que não cai o teto, professor que vai dar aula, isso tudo. Depois, inclusive, tem seu reflexo na qualidade da aprendizagem, [...] o que as pessoas conseguiam se fiar para avaliar a educação era isso e muito matrícula: as crianças estão ou não na escola.”*

Desta forma, nos primeiros anos de criação consolidou-se o discurso em torno da “educação de qualidade”, traduzido em 5 Metas, a serem alcançadas até 2022, ano do bicentenário da Independência do Brasil, que pautaram o TPE e o discurso do ISP durante toda a primeira década dos anos 2000.

O Todos Pela Educação foi apresentado publicamente em 6 de setembro de 2006, véspera do aniversário da Proclamação da Independência, nos jardins do Museu do Ipiranga, em São Paulo. A escolha do local conectava-se de maneira clara ao projeto ambicioso do núcleo inicial do TPE: alcançar as metas estabelecidas até 2022, ano do bicentenário da independência do Brasil (Todos pela Educação, 2017, p. 39).

Ao longo das últimas duas décadas, as próprias metas, tão centrais à narrativa do movimento nos primeiros anos, e a construção discursiva do bicentenário da independência, esvaziavam-se¹³⁷ no tempo e foram substituídas por novos elementos discursivos. Na visão deste(a) informante que participou da formulação das metas, foi equivocado deixá-las de lado:

Entrevista_26: *“Na verdade, nem sei o que o Todos pela Educação fez com aquilo. Acho que meio que abandonou. Não foi uma boa ideia abandonar. Acho que a gente deveria entrar em 2021 vindo por que a gente não alcançou as metas e não esquecer que a gente tinha meta [...]. O Brasil deveria levar muito*

¹³⁷ O primeiro documento “Educação Já” (2018), descreve que “para dar maior concretude a esses objetivos, toma-se como parâmetro as metas do Todos Pela Educação diretamente relacionadas a eles, que foram construídas por especialistas técnicos e pactuadas por diversos atores da sociedade civil em 2006, além de terem sido incorporadas pelo PNE em 2014. [...] Além das quatro metas apresentadas no quadro, o Todos Pela Educação possui uma quinta meta, que é: ‘Até 2010, mantendo-se até 2022, o investimento público em educação básica obrigatória deverá ser de 5% ou mais do Produto Interno Bruto (PIB).’ Como essa meta não diz respeito especificamente aos resultados educacionais e está sendo cumprida pelo País, este documento não a referência como uma meta da estratégia apresentada” (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2018, p. 31). Já no segundo documento, lançado em 2022, não há nenhuma referência às quatro (ou cinco) metas.

a sério o fato de que ele não alcançou as metas fazendo uma análise porque ele não alcançou [...]. O Todos pela Educação não terem feito é um problema.”

De toda forma, neste (2º) momento a equidade não estava no radar das iniciativas do ISP e do TPE, tampouco no discurso do setor. Quanto à sua atuação, ainda permanece a expectativa do ISP e desenvolver projetos pilotos, testar e então oferecer em escala para os governos, mas como um vetor de inovação que o estado não consegue ser:

Entrevista_15: “O terceiro setor hoje, eu costumo muito dizer que são as lanchinhas da inovação na educação. Quem está fazendo inovação hoje, na educação, vem do terceiro setor.”

Entrevista_26: “No mundo inteiro o setor público tem dificuldade de promover a inovação, criar a inovação, de inovar, porque ele não tem tempo, está sempre atrasado, pelo tipo de coisa que ele faz... Vale para os países mais desenvolvidos no mundo. Então, o setor público precisa de uma retaguarda que vá trabalhar na inovação, que vá testar as novas ideias e aí vai adotar essas ideias. Acho que os institutos que desenvolvem tecnologia e passam isso para o setor público, até cobrando do setor público, quer dizer: pode ser com fins lucrativos ou sem fins lucrativos, mas eu acho que isso é muito importante. A gente ter um desenvolvimento, um nível de inovação educacional poderoso acontecendo, um nível que as pessoas têm que não só desenvolver, mas têm que testar, provar que realmente funciona e não sair vendendo boas ideias e o que eu acho que é uma boa ideia, mas não testei, entendeu?”

Entrevista_11: “Um lado é o papel do ISP como indutor ou como campo de experimentação da política pública.”

Entrevista_7: “Agora, quando eu olho para o Trilhas, do Instituto Natura, que virou política pública, quando eu olho para outras ações que o terceiro setor ajudou, é muito importante. Porque o terceiro setor tem a vantagem de ter recursos para pensar em políticas públicas, enquanto a gente que está na gestão tem

recurso para executar políticas públicas; eu não posso pagar alguém para pensar num projeto, essa é a grande diferença.”

5.4.3.3 Terceiro momento: ator de incidência

Finalmente, o terceiro momento pode ser considerado (mais fortemente) os últimos dez anos, em que o campo do ISP tem percebido e aprendido a necessidade de atuar junto às políticas públicas de forma sistêmica, inclusive na etapa de formulação de políticas e construção de agendas (Secchi, 2012), como resume um(a) gestor(a) de fundação:

Entrevista_13: “O papel da Sociedade Civil é fazer um piloto: ‘eu faço uma avaliação rigorosa e ofereço como política pública e aí é fácil, é só o governo replicar’. Só que o difícil é replicar. Não é difícil fazer 50 escolas, o difícil é fazer 150 mil escolas. Não é mil alunos, é 40 milhões de alunos. Então a gente desde o início, mesmo quando a gente ainda era pequeno, a gente assumiu esse compromisso com escala: é excelência com equidade em escala, e não a ideia de que eu faço um super projeto [...]. Em 2012, 2013 a gente parou e pensou: o que escala? o que faz diferença? o que pode mudar a régua no Brasil? Política pública escala por definição, então a gente precisa aprender a trabalhar com esse tema. [...] Essa capacidade de apoiar, para que uma boa política chegue dentro da sala de aula, e a gente começou a trabalhar esse binômio que a gente trabalha até hoje, que é: o trabalho com articulação e política pública. Essa visão sistêmica na construção da política, mas também uma visão sistêmica no apoio da implementação da política.”

Na percepção dos(as) informantes, o advocacy realizado pelo ISP no período observado foi um ponto de virada na relação destas instituições e o governo, e é um processo irreversível:

Entrevista_6: “Então, eu diria que o terceiro setor passou por uma alteração importante e uma maior maioria que é perceptível, justamente, pelos resultados, tanto os de advocacy que fiz menção ao FUNDEB, mas poderia ter feito a outras organizações que foram apoiadas pelo terceiro setor.”

Entrevista_21: *“Eu acho que o investimento social privado ele tem um lugar que é o lugar que lhe cabe na relação com a coisa pública, que é apoiar tecnicamente, é dar apoio, sustentação e tudo para que o poder público seja capaz de desenvolver, crescer e criar as políticas irreversíveis.”*

Entrevista 3: *“Acho que [ISP] são atores sociais como outros, tem como contribuir, tem como trazer insumos, evidências, informações, com uma agilidade, qualidade, que muitas vezes o setor público não tem; também, acho que tem como fomentar discussões... acho que funciona muito como um catalisador e um qualificador, como outros na sociedade, com discussões muito importantes. As políticas públicas são para todos, são públicas. Então, por que a sociedade civil organizada não pode opinar sobre políticas públicas ou buscar advogar pela qualidade delas, por entendimento, por buscar ampliar conhecimentos?”*

Entrevista_23: *“Então acho que tem um pano de fundo que é uma espécie de deslocamento do poder sobre os projetos que vai se deslocando para aqueles que eram financiadores. Os financiadores vão se tornando, cada vez mais, primeiro eles vão pressionando com uma linguagem de gestão de projetos e depois eles vão assumindo cada vez mais uma posição mais, se não autoral, pelo menos coautoral.”*

Entrevista_14: *“Não é só formulação, essas [...] instituições mesclam seus recursos, seus quadros, com a burocracia estatal, implementando política. Então não dá mais para perguntar se eles devem ou não: eles já estão fazendo. Se a gente chegar à conclusão que eles não devem, tem todo um movimento político e técnico para expulsar desse jogo, mas hoje eles já estão. Assim como as ONGs, mais tradicionais, do chamado antigo terceiro setor, também elas já estão. [...] já que eles estão, tem que jogar.”*

Entrevista_17: *“O fato é que cada um tem um papel diferenciado e é importante que elas existam e é muito importante que elas sejam boas, da mesma maneira que é importante que o poder público exista e que ele seja muito bom, porque a gente só consegue realmente fazer inclusão social, garantir equidade, através do poder público: é ele que vai garantir de fato. As organizações são importantes para fazer com que o poder público seja fortalecido, para que as políticas públicas aconteçam, porque o grande dilema das organizações sociais é que elas por mais que sejam poderosas, elas sempre vão fazer para poucos, nunca vão fazer para todos, só quem faz para todos, é o poder público.”*

Na mesma lógica dos dois momentos anteriores – e premissa dessa pesquisa – o discurso se modifica ao longo do tempo, e modula na relação com o outro (Fairclough; Mulderrig; Wodak, 2011; Reisigl; Wodak, 2017), e por isso seus enunciadores constroem e reconstroem novos elementos discursivos, especialmente para sua incidência política (Hillman; Hitt, 1999) – foco deste estudo.

Entrevista_3: *“O nosso ponto é esse: a gente atua pela causa, não pela política.”*

Nesse sentido, o grande elemento discursivo do campo do ISP que foi ganhando força ao longo da última década é a ideia de “políticas públicas baseadas em evidências”. Elaborado ainda na criação do TPE, no bojo das discussões sobre qualidade, a comunidade epistêmica criada em torno da formulação das cinco metas do TPE – majoritariamente de economistas, econometristas e empresários – construíram (ou se apropriaram) do discurso das políticas orientadas por evidências (Segatto *et al.*, 2022), como descreve este(a) ex-gestor(a) público(a):

Entrevista_15: *“Eu acho que qualidade e equidade dialogam com a necessidade de uma política de médio e longo prazo. Mas você tem que ter a enorme capacidade de trabalhar com base em evidências de pesquisas, para que essa equidade seja alcançada. Porque ao ser comunicada para a sociedade, a sociedade abraça, e você vai gradualmente ampliando a qualidade para todos.”*

O elemento discursivo “evidencia” atua também entre os atores do ISP como subsídio para retomar a cobrança/responsabilização por resultados, mas também como contra-argumento às políticas ideológicas e negacionistas do governo Bolsonaro, por exemplo:

Entrevista_14: “*Em educação, mesmo tendo evidências de que as políticas públicas devem ir em um certo destino, a gente não cobra que a classe política esteja ancorada na ciência, nas evidências, para produzir as políticas públicas de educação.*”

Figura 19 – *Temporal bracketing*: discurso de equidade no ISP



Fonte: Elaboração da autora.

Entre as estratégias possíveis para dar sentido aos dados do processo, adotamos na figura 19 a técnica de *Temporal Bracketing* (Langley, 1999), com o intuito de isolar os eventos e períodos cronológicos das últimas sete gestões federais, dentro de um conjunto de dados de processo para esta análise. A primeira camada (verde) indica os principais eventos a partir dos contextos social e político, e respectivas gestões; a segunda camada (laranja) demonstra a articulação entre as instituições de ISP e os governos federais, a partir dos cinco momentos descritos nesta seção localizando-os no tempo; e a terceira camada (azul) faz uma representação do ponto de vista dos discursos e estratégias de

ação do ISP nos respectivos momentos cronológicos (verde), ilustrando com a seta ascendente o crescimento do discurso de equidade nas ultimas gestões.

Quanto ao conceito de equidade, neste (3º) momento os três eventos descritos anteriormente [seção 4.4.3] impulsionam as escolhas discursivas dos investidores sociais brasileiros. Na visão de investidores sociais, este foi um processo “quase natural” de primeiro se discutir qualidade, para só depois pautar equidade, como demonstram as falas de gestores(as) do ISP atuantes no campo em todo o período observado:

Entrevista_15: *“Você não tem uma varinha de condão que toca e tudo vira qualidade para todos, e conseqüentemente você resolve qualidade e equidade. Ou seja: uma equidade que se tornou acessível a todos alunos, independente de gênero, classe social, enfim. Mas você tem que ter planejamento, em médio e longo prazo, então a equidade vem depois da qualidade. Agora, tem que ter uma política que demonstre a sociedade o quanto aquela qualidade de fato desenvolve plenamente a pessoa [...]. Então, na minha visão, a equidade só vale se for com qualidade.”*

Entrevista_19: *“Quando a gente começou em 2006, em 2005 já, a ideia de explicar o que é qualidade, era algo ainda muito incipiente, porque primeiro [...] Então aí a gente já começa a trabalhar uma ideia pelos indicadores, de que a gente precisa ter qualidade com equidade: qualidade para poucos não é qualidade, qualidade sem equidade não é qualidade. Então essa ideia de que qualidade e equidade andam juntas, que são dois lados da mesma moeda, passou a fazer parte das crenças do setor e isso entrou também na gestão pública. E eu acho que a gente se alimentou muito das experiências educacionais, que tinham indicadores bons e que a gente ia olhar, assim, ia abrir a caixa preta da média e aí a gente descobriu que essas redes boas têm menos desigualdade [...]. Acho que essas duas camadas juntas, elas ajudam também a explicar por que o setor e os governos passaram de uma forma, tanto como uma crença ética, mas também como pensamento mais pragmático, a gente precisa juntar qualidade com equidade, porque senão a gente não consegue chegar nos resultados aos quais a gente se colocou aqui na missão de atingir.”*

Contudo, é equivocado considerar essa “chegada tardia” da premissa de equidade no discurso (e no *advocacy*) do ISP como “natural”, dado que entre as múltiplas vozes presentes no ecossistema da educação pública brasileira alertaram sobre o risco do aumento das desigualdades das políticas universalistas, igualitárias e/ou que não foquem em equidade, como na formulação do Ideb, por exemplo, como declara este(a) informante ligado(a) à academia:

Entrevista_23: *“é um discurso autocomplacente e autocentrado, como se fosse um desdobramento natural e lógico. Como se tivesse uma lógica e essas pessoas fossem a expressão de um sentido lógico no debate educacional, [...] a expressão de uma lógica dos fatos. Como se eles não tivessem sido pressionados, como se não houvesse outros agentes dizendo: ‘olha, vocês tem que discutir isso’. É uma [...] jogada assim, sabe, ideológica no sentido de legitimação da posição no campo e de apagamento de conflitos, não tem escuta.”*

5.4.4 Bonito, mas vazio

Além da “entrada tardia” do conceito de equidade no discurso e no *advocacy* do ISP, é importante refletir criticamente sobre o risco de o conceito de equidade estar presente em discursos bonitos, porém vazios de significado. Foge ao objetivo deste estudo aprofundar sobre a teoria política do discurso (TPD) – desenvolvida por Ernesto Laclau e Chantal Mouffe (2015) – mas, vale considerar que a expandir seus sentidos e dotar-se de caráter universalizante, o termo “equidade” pode estar assumindo os contornos de um “significante vazio”, assim como o Terceiro Setor já promoveu com outros termos, como “sustentabilidade” e “protagonismo”, por exemplo. O caráter vazio não se deve por estar esvaziado de sentido/cooptado, mas por não haver sentido único para esses termos: seu significado é necessariamente disputado por diferentes grupos sociais.

Entrevista_4: *“Então, eu acho que a ideia de equidade está sendo usada para o mal, que é querer que todo mundo faça a mesma coisa, no mesmo ritmo, sempre. Acho que tem um equívoco brutal aí [...]. O beco que nós estamos não é sem saída, mas é um beco: ‘educação é ensino, ensino é a BNCC, isso vai dar igualdade a todo mundo, vamos a frente!’. Não, cara: não vai dar igualdade, vai dar desigualdade para todo mundo.”*

Entrevista_9: *“A gente sempre usou esse termo [equidade]. Me lembro que na época do [Instituto], tudo que fazia era aquele negócio: tecnologia, base, reforma era sempre para qualidade, equidade e contemporaneidade na educação. De certa forma todo mundo queria que todo mundo aprendesse.”*

Da mesma forma, à luz do quadro analítico desta pesquisa, vale observar uma lacuna nos discursos quanto a terceira dimensão proposta por Nancy Fraser, da representação (e o conceito de paridade participativa) para fora e para dentro no campo do ISP: para fora ao constatar o crescimento da presença/voz de atores do ISP na formulação de políticas educacionais, mas a ausência/silêncio de representantes dos “grupos historicamente vulneráveis”, dos(as) “beneficiários” das políticas educacionais (estudantes) e dos profissionais da educação nas instancias de tomada de decisão; para dentro ao questionar as mesmas ausências/silêncios nas instancias de governança, e não somente nas equipes. Dado a falta de representatividade democrática e participação popular, a tecnocracia é questionada a partir do prisma da equidade e da democracia.

Uma transformação realmente estrutural na forma do ISP fazer incidência política para a redução das desigualdades educacionais passar pelas três dimensões (redistribuição, reconhecimento, representação). Ou, haverá sempre a síndrome do Gattopardo para justificar a inação do campo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

É que ninguém caminha sem aprender a caminhar, sem aprender a fazer o caminho caminhando, sem aprender a refazer, a retocar o sonho por causa do qual a gente se pôs a caminhar (Freire, 1992, p. 79).

O fim de uma narrativa é sempre a parte mais aguardada, mas não necessariamente a melhor dela. Porque, como nos ensina o mestre Paulo Freire, o caminho se faz caminhando, e refletindo sobre o sonho que me pôs a caminhar. Corroborando com o patrono da educação brasileira tenho tranquilidade em afirmar que esta pesquisa não acaba aqui, mas somente o prazo de conclusão desta tese. A motivação em aprender mais sobre políticas públicas e sociedade civil foi atendida, mas agora sei também que o conhecimento é vivo e ativo, logo, infinito. O sonho de uma educação brasileira mais equânime continua vivo, e sigo na esperança de, com esta tese, ter dado uma contribuição nesse enorme desafio.

O estudo de caso resultado desta pesquisa descreve como o conceito de equidade entra gradativamente nas iniciativas e no discurso dos investidores sociais e, principalmente, como tem sido utilizado enquanto estratégia discursiva e em ações de incidência política nas últimas duas décadas das políticas educacionais brasileiras. Incipientes até a metade da década passada, foi a partir de 2016 que as práticas de *advocacy* entraram em um crescente (Gife, 2017) até o ano de 2018, durante a gestão de Michel Temer, quando tiveram seu ápice com a aprovação de pautas caras encabeçadas pelo ISP.

Esse percurso crescente contou com momentos de intensa proximidade – como nas gestões de Fernando Haddad, Henrique Paim e Mendonça Filho à frente do MEC – e total distanciamento na gestão de Jair Bolsonaro. Contudo, apesar de próxima, a interlocução durante as gestões petistas (2003-2015) contou com a participação de outros atores do ecossistema da educação, favoráveis ou contrários à participação do investimento social privado, diferentemente do governo Temer, com o ISP assumindo o protagonismo das agendas de educação e tendo como efeito observável a formulação de duas recentes políticas públicas nacionais: a Base Nacional Comum Curricular e o Novo Ensino Médio, em 2017.

Inicialmente, para responder qual é o entendimento de atores do campo da educação sobre equidade, foi necessário considerar a relação dialética que o ISP assume em relação ao Estado e as múltiplas vozes (polifonia) que carrega em seu discurso. São elas:

- a perspectiva empresarial de seus mantenedores, que preconizam políticas orientadas para resultados (de aprendizagem), acompanhadas por sistemas de metas mensuradas por avaliações;
- a perspectiva de organismos internacionais que problematizaram o acesso de todos e cada um à educação, por meio dos ODS;
- a perspectiva de um “pseudo” interesse por mudanças, em que “tudo deve mudar para que tudo fique como está”;
- repertórios e visões de mundo trazidas da esfera pública por meio de *revolving doors*.

Dessa forma, o *revolving doors* é uma importante estratégia de aproximação do ISP com governos, mas não a única (Hillman; Hitt, 1999). Dado seu capital financeiro e intelectual, os institutos e fundações desenharam como estratégia o fomento a pesquisas – nacionais e internacionais –, estrategicamente apresentadas aos gestores públicos em seminários na Câmara dos Deputados, em universidades internacionais e/ou em eventos fechados no Brasil, em que discutem dados e casos internacionais, que geram evidências à agenda que se pretende construir. Essa dinâmica foi adotada para a formulação do Ideb – a partir das discussões das cinco metas do Todos Pela Educação –, do NEM e da BNCC.

Assim, ISP e governo retroalimentam seu repertório discursivo. Se, por um lado, essa dinâmica fortalece a tomada de decisão do setor público baseada em evidências (Segatto *et al.*, 2022), por outro, reduz a arena pública às salas de reuniões e jantares das instituições filantrópicas, excluindo assim parte do ecossistema de educação das discussões. Essa assimetria de poder é questionada dentro e fora do campo do ISP, dado que proporciona o silenciamento de outras vozes.

Outros silêncios (Ducrot, 1987; Orlandi, 2007) também são identificados na análise dos *corpora*, como o *impeachment* da presidente Dilma e a

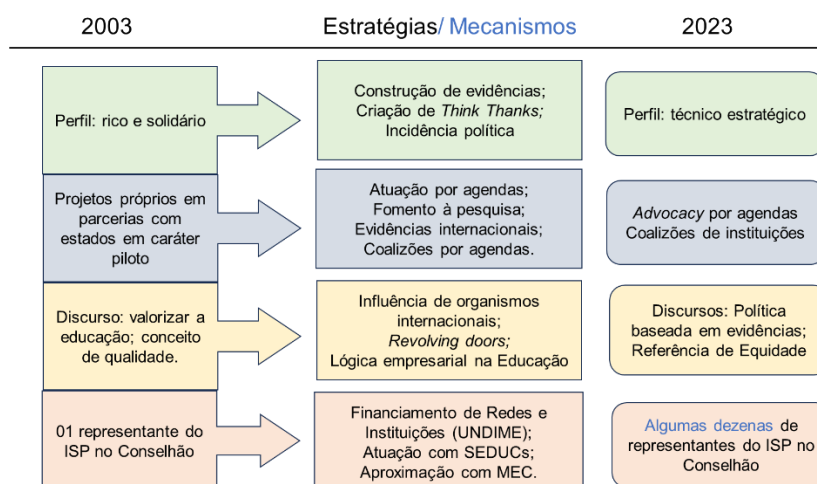
desmobilização das instituições de ISP nas políticas identitárias, especialmente as não relacionadas à questão racial.

A partir da ACD dos *corpora* é possível concluir que, entre os discursos do ISP, há grande concordância sobre a necessidade de se nivelar os lugares de partida dos(as) estudantes, o que justifica a forte articulação pela construção, aprovação e implementação da BNCC como forma de garantir que todos tenham pelo menos o mínimo. Eles reconhecem a escola como o grande *locus* de formação cidadã e para o mundo do trabalho, e por isso defendem currículos com conteúdos que preparem os(as) jovens para diferentes trajetórias profissionais, entre elas a universidade. Nesse sentido, advogam pela inserção dos percursos formativos no NEM e por políticas para o ensino técnico e profissionalizante conectadas ao desenvolvimento econômico do país.

Logo, não há um discurso homogêneo enquanto campo (ou setor). Na verdade, ele é modulado por diferentes compreensões, sendo predominante a concepção *ralwseana* (1971) – ao valorizar políticas redistributivas – e a perspectiva tridimensional *fraseana*, a menos citada (Fraser, 2010).

Nesse sentido, se os grupos historicamente vulneráveis – sobretudo a população negra – são frequentemente mencionados nas iniciativas (próprias ou públicas) de redistribuição, com menor menção às políticas de reconhecimento, há uma total ausência (silêncio) na perspectiva de representação. Exemplo disso é a ausência desses sujeitos nos conselhos e demais espaços de decisão, em que têm sua participação política silenciada.

Centrando o debate nos discursos de equidade mobilizados por esses atores em sua incidência política, como a literatura já demonstrava, os dados desta análise comprovam que as instituições de investimento social privado brasileiras ampliaram sua influência e articulação política junto às instâncias nacional e locais nas últimas duas décadas, a partir da adoção de algumas estratégias específicas. Elas o fazem a partir de suas ideologias e visões de mundo (Himmelstein, 1997), que, contudo, não são homogêneas tampouco desarticuladas. Na percepção dos(as) informantes, o *advocacy* realizado pelo ISP no período observado foi um ponto de virada na relação dessas instituições com o governo, o que configura um processo irreversível.

Figura 20 – Duas décadas de *advocacy*

Fonte: Elaboração da autora.

Portanto, foi possível identificar que, em duas décadas, o campo fundacional brasileiro saiu de um perfil com baixa articulação política e relevância pública, com um discurso amplo sobre qualidade educacional, e caminhou para se tornar um agente relevante de incidência, com voz e espaço privilegiados no ecossistema da educação e entre os demais perfis da sociedade civil. Para tal, adotou mecanismos oriundos das teorias de *Political CRS* e Atividade Política Corporativa (CPA), incorporando-os à dinâmica do investimento social privado brasileiro.

RECOMENDAÇÕES DE ESTUDOS

Retomando a introdução desta pesquisa, verifica-se uma lacuna de estudos sobre filantropia empresarial e familiar, em grande medida devido às resistências ideológicas que consideram os trabalhos sobre filantropia empresarial um tema menos importante dentro dos estudos de sociedade civil, especialmente na Administração Pública na fronteira com as Ciências Políticas (Krieger; Andion, 2014; Landim, 1993b). Diante disso, há muitas possibilidades de estudos sobre ISP a serem exploradas na academia brasileira.

Seguindo nossos estudos anteriores (Alves; Segatto; Pineda, 2021; Segatto; Alves; Pineda, 2022), não se tem conhecimento de nenhum estudo a respeito de uma eventual afinidade/aproximação do ISP brasileiro com pautas

e/ou grupos ideológicos. E, no outro extremo, faz-se necessário aprofundar as pesquisas brasileiras sobre o papel da liderança engajada, o “CEO militante”.

Sobre o *advocacy* realizado pelo ISP em políticas sociais, valeria aprofundar as análises sobre incidência política nas esferas municipal e estadual, menos pesquisadas que no nível federal. Da mesma forma, poucos estudos investigaram a relação entre o ramo de negócio da família/empresa mantenedora e a causa/projeto apoiado.

Em diálogo com os estudos jurídicos/tributários, uma agenda de pesquisa que se abre na Administração Pública gira em torno de discussões sobre sobre TAC (termos de ajuste de conduta), incentivos fiscais e os limites de uma possível taxação de grandes fortunas – além do incentivo às doações.

Uma agenda de pesquisa bastante relevante em países desiguais, e ainda pouco explorada no Brasil, refere-se à filantropia em uma perspectiva decolonial (Aoqui; Gonçalves; Cardoso, 2021) que questione a colonialidade do ser, do saber e do poder nas relações entre filantropos e beneficiários.

E, finalmente, mas não menos importante, quanto a políticas públicas equânimes, vale acompanhar os estudos já em curso sobre o Novo Fundeb e o processo de revisão/formulação do Novo Ideb.

REFERÊNCIAS

ABERS, Rebecca Neaera; SILVA, Marcelo Kunrath; TATAGIBA, Luciana. Social movements and public policy: rethinking actors and political opportunities. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, São Paulo, n. 105, p. 15-46, set./dez. 2018. DOI: <https://doi.org/10.1590/0102-015046/105>.

ADRIÃO, Theresa Maria de Freitas. *Dimensões da privatização da Educação Básica no Brasil: um diálogo com a produção acadêmica a partir de 1990*. Brasília, DF: Anpae, 2022.

AINSCOW, Mel. Diversity and equity: a global education challenge. *New Zealand Journal of Educational Studies*, v. 51, p. 143-155, 2016. DOI: <https://doi.org/10.1007/s40841-016-0056-x>.

ALMEIDA, Carla; TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas. *Serviço Social & Sociedade*, São Paulo, n. 109, p. 68-92, mar. 2012. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0101-66282012000100005>.

ALMEIDA, Débora Rezende de. A relação contingente entre representação e legitimidade democrática sob a perspectiva da sociedade civil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 28, n. 82, 2013. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0102-69092013000200004>.

ALMEIDA, Jane. As lutas femininas por educação, igualdade e cidadania. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Brasília, DF, v. 81, n. 197, p. 5-13, 2000. DOI: <https://doi.org/10.24109/2176-6681.rbep.81i197.947>.

ALMEIDA, Patricia Maragoni Machado; ABDALLA, Márcio Moutinho; FERREIRA, André. Regulamentação do *lobby* no Brasil: transparência ou manutenção do *status quo*? *READ: Revista Eletrônica de Administração*, Porto Alegre, v. 91, n. 5, p. 262-291, maio/ago. 2022. DOI: <https://doi.org/10.1590/1413-2311.349.116848>.

ALVES, Elvisney Aparecido. Dimensões da responsabilidade social da empresa: uma abordagem desenvolvida a partir da visão de Bowen. *Revista de Administração – RAUSP*, São Paulo, v. 38, n. 1, p. 37-45, 2003.

ALVES, Juliane; FERRAZ, Fernando; KAMEL, José. Gestão do investimento social privado em projetos de desenvolvimento local: o caso de uma escola de turismo no estado do Espírito Santo. *Sistemas & Gestão*, Rio de Janeiro, v. 7, n. 2, p. 262-273, jun. 2012. DOI: <https://doi.org/10.7177/sg.2012.V7.N2.A9>.

ALVES, Maria Teresa Gonzaga; SOARES, José Francisco. Contexto escolar e indicadores educacionais: condições desiguais para a efetivação de uma política de avaliação educacional. *Educação e Pesquisa*, São Paulo, v. 39, n. 1, p. 177-194, mar. 2013. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1517-97022013000100012>.

ALVES, Mário Aquino. Terceiro setor: as origens do conceito. *In: ENCONTRO ANUAL DA ANPAD – ENANPAD*, 26., 2002, Salvador. *Anais [...]*. Maringá, PR: Anpad, 2002a. p. 1-15.

ALVES, Mário Aquino. *Terceiro setor: o dialogismo polêmico*. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2002b.

ALVES, Mário Aquino. Social accountability as an innovative frame in civic action: the case of *Rede Nossa São Paulo*. *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, v. 25, n. 3, p. 818-838, 2014. DOI: <https://doi.org/10.1007/s11266-013-9365-6>.

ALVES, Mário Aquino. Responsabilidade social corporativa como ação política. *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, p. 3, 18 maio 2015. Gestão, Política & Sociedade. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/blogs/gestao-politica-e-sociedade/responsabilidade-social-corporativa-como-acao-politica/>. Acesso em: 28 set. 2023.

ALVES, Mário Aquino. Civil society studies in Brazil: from third sector to uncivil society?. *In: BIEKART, Kees; FOWLER, Alan. A research agenda for civil society*. Cheltenham; Northampton: Elgar Research Agendas, 2023. p. 45-54.

ALVES, Mário Aquino; GALEÃO-SILVA, Luis Guilherme. A crítica da gestão da diversidade nas organizações. *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, v. 44, n. 3, p. 20-29, jul./set. 2004. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0034-75902004000300003>.

ALVES, Mário Aquino; GOMES, Marcos Vinícius Peinado; SOUZA, Caio Motta Luiz de. Análise do discurso no Brasil: será ela crítica? *In: ENCONTRO ANUAL DA ANPAD – ENANPAD*, 30., 2006, Salvador. *Anais [...]*. Maringá, PR: Anpad, 2006. p. 1-16.

ALVES, Mário Aquino; KOGA, Natália Massaco. Brazilian nonprofit organizations and the new legal framework: an institutional perspective. *Revista de Administração Contemporânea*, Curitiba, v. 3, n. 2, p. 68-83, 2006. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1415-65552006000500011>.

ALVES, Mário Aquino; MEREGE, Luiz Carlos; SPINK, Peter Kevin; TENÓRIO, Fernando Guilherme; NAVES, Rubens; TREZZA, Valéria Maria. Apresentação. *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, v. 48, n. 3, p. 61-63, jul./set. 2008. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0034-75902008000300006>.

ALVES, Mário Aquino; NOGUEIRA, Fernando do Amaral; SCHOMMER, Paula Chies. Profissionalização e lógicas institucionais: o profissional do investimento social privado no Brasil. *In: ENCONTRO ANUAL DA ANPAD – ENANPAD*, 37., 2013, Rio de Janeiro. *Anais [...]*. Maringá, PR: Anpad, 2013. p. 1-16.

ALVES, Mário Aquino; SEGATTO, Catarina I.; PINEDA, Andréa M. Changes in Brazilian education policy and the rise of right-wing populism. *British Educational Research Journal*, v. 47, n. 2, p. 332-354, 2021. DOI: 10.1002/berj.3699.

AMADEO, Javier. Identidade, reconhecimento e redistribuição: uma análise crítica do pensamento de Charles Taylor, Axel Honneth e Nancy Fraser. *Política & Sociedade*, Florianópolis, v. 16, n. 35, p. 242-270, jan./abr. 2017. DOI: <https://doi.org/10.5007/2175-7984.2017v16n35p242>.

ANDION, Carolina; BECKER, Yara; PIRES, Andréa Magalhães; VICTOR, Ingrid; SOUZA, Ricardo de. Investimento social privado: uma forma de coprodução do bem público? In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA DA ANPAD – ENAPG, 4., 2010, Vitória. Anais [...]. Maringá, PR: Anpad, 2010. p. 1-17.

ANDION, Carolina; BECKER, Yara; VICTOR, Ingrid. Is private social investment a form of public goods coproduction? An overview of the Brazilian reality. *Annals of Public and Cooperative Economics*, v. 83, n. 3, p. 407-433, 2012. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1467-8292.2012.00469.x>.

ANSA, Miren Maite. Ética y economía. *Lan Harremanak*, Leioa, v. 9, n. 2, p. 17-40, 2003.

ANTUNES, André. A quem interessa a BNCC? *Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio*, Rio de Janeiro, 23 nov. 2017. Disponível em: <https://www.epsjv.fiocruz.br/noticias/reportagem/a-quem-interessa-a-bncc>. Acesso em: 28 set. 2023.

AOQUI, Cássio; GONÇALVES, Jéssica; CARDOSO, Letícia. Giro decolonial na filantropia: entre o paradoxo e a urgência. *Comuá*, [s. l.], 9 nov. 2021. Disponível em: <https://redecumua.org.br/giro-decolonial-na-filantropia-entre-o-paradoxo-e-a-urgencia/>. Acesso em: 28 set. 2023.

ARAUJO, Ana Valeria. Philanthropy in Brazil: can funders play a more substantial role? *Philanthropy for Social Justice and Peace*, [s. l.], 5 June 2018. Disponível em: <http://www.psjp.org/philanthropy-in-brazil-can-funders-play-a-more-substantial-role/>. Acesso em: 28 set. 2023.

ARISTÓTELES. *Ética a Nicômaco*: Poética. Seleção de textos de José Américo Pessanha Motta. São Paulo: Nova Cultural, 1991.

ARMANI, Domingos. *Organizações da sociedade civil*: protagonismo e sustentabilidade. Barueri, SP: Instituto C&A, 2013.

ARNSPERGER, Christian; PARIJS, Philippe van. *Ética econômica e social*. 1. ed. São Paulo: Loyola, 2003.

ARRETCHE, Marta T. S. (org.). *Trajetórias das desigualdades*: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos. São Paulo: Unesp, 2015.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE LÉSBICAS, GAYS, BISSEXUAIS, TRAVESTIS E TRANSEXUAIS – ABGLT; SECRETARIA DE EDUCAÇÃO. *Pesquisa Nacional sobre o Ambiente Educacional no Brasil 2015*: as experiências de adolescentes

e jovens lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais em nossos ambientes educacionais. Curitiba: ABGLT, 2016.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS – ABONG. Iniciativas empresariais e projetos sociais sem fins lucrativos. *Cadernos Abong*, Recife, n. 12, nov. 1995.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS – ABONG. *As ONGs e o desenvolvimento institucional: o programa de co-financiamento dos Países Baixos no Brasil*. São Paulo: Abong; Holanda: Novib; Bilance, 1998.

AVELAR, Marina. Advocacy as core business: new philanthropy strategies in Brazilian education policy-making. In: STEINER-KHAMSI, Gita; DRAXLER, Alexandra (ed.). *The state, business and education: public-private partnerships revisited*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2018. p. 39-51.

AVELAR, Marina; BALL, Stephen J. Mapping new philanthropy and the heterarchical state: the mobilization for the national learning standards in Brazil. *International Journal of Educational Development*, v. 64, p. 65-73, 2019. DOI: <http://dx.doi.org/10.1016/j.ijedudev.2017.09.007>.

AVRITZER, Leonardo. Do reconhecimento do self a uma política institucional de reconhecimento: uma abordagem da polêmica entre Axel Honneth e Nancy Fraser. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 31., 2007, Caxambu, MG. *Anais [...]*. São Paulo: Anpocs, 2007.

AVRITZER, Leonardo. Sociedade civil e Estado no Brasil: da autonomia à interdependência política. *Opinião Pública*, Campinas, SP, v. 18, n. 2, p. 383-398, 2012.

AVRITZER, Leonardo; GOMES, Lilian C. B. Política de reconhecimento, raça e democracia no Brasil. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 56, n. 1, p. 39-68, 2013. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0011-52582013000100003>.

AVRITZER, Leonardo; KERCHE, Fábio; MARONA, Marjorie (org.). *Governo Bolsonaro: retrocesso democrático e degradação política*. São Paulo: Autêntica, 2021.

AVRITZER, Leonardo; SOUZA, Clóvis Henrique Leite de. *Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividade*. Brasília, DF: Ipea, 2013.

AZEVEDO, Mário Luiz Neves de. Igualdade e equidade: qual é a medida da Justiça Social? *Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior*, Campinas, SP, v. 18, n. 1, p. 129-150, mar. 2013. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1414-40772013000100008>.

BAKHTIN, Mikhail. *Problemas da poética de Dostoiévski*. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1981.

BAKHTIN, Mikhail. *Marxismo e filosofia da linguagem*. 12. ed. São Paulo: Hucitec, 2006.

BALDIN, Nelma; MUNHOZ, Elzira M. Bagatin. Snowball (bola de neve): uma técnica metodológica para pesquisa em educação ambiental comunitária. In: CONGRESSO NACIONAL DE EDUCAÇÃO – EDUCERE, 10., 2011, Curitiba. *Anais [...]*. Curitiba: PUCPR, 2011. p. 329-341.

BARON, David P. Integrated strategy: market and nonmarket components. *California Management Review*, v. 37, n. 2, p. 47-65, 1995.

BARON, David P. Integrated market and nonmarket strategies in client and interest group politics. *Business and Politics*, v. 1, n. 1, p. 7-34, 1999. DOI: <https://doi.org/10.1515/bap.1999.1.1.7>.

BARON, David P. Private politics, corporate social responsibility, and integrated strategy. *Journal of Economics and Management Strategy*, v. 10, n. 1, p. 7-45, 2001a. DOI: <https://doi.org/10.1162/105864001300122548>.

BARON, David P. Theories of strategic nonmarket participation: majority-rule and executive institutions. *Journal of Economics and Management Strategy*, v. 10, n. 1, p. 47-89, 2001b. DOI: <https://doi.org/10.1162/105864001300122557>.

BARROS, Ricardo Paes de. *Políticas públicas para redução do abandono e evasão escolar de jovens*. São Paulo: Brava; Instituto Unibanco; Insper; Instituto Ayrton Senna, 2017. Disponível em: <http://gesta.org.br/wp-content/uploads/2017/09/Políticas-Publicas-para-reducao-do-abandono-e-evasao-escolar-de-jovens.pdf>. Acesso em: 28 set. 2023.

BEKKERS, René; WIEPKING, Pamala. Generosity and philanthropy: a literature review. *SSRN Electronic Journal*, 2007a. Disponível em: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1015507. Acesso em: 28 set. 2023.

BEKKERS, René; WIEPKING, Pamala. *Understanding philanthropy*: a review of 50 years of theories and research. 2007b. Disponível em: <http://www.fss.uu.nl/soc/homes/bekkers/understanding>. Acesso em: 28 set. 2023.

BEKKERS, René; WIEPKING, Pamala. A literature review of empirical studies of philanthropy: eight mechanisms that drive charitable giving. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, v. 40, n. 5, p. 924-973, 2011. DOI: <https://doi.org/10.1177/0899764010380927>.

BENTO, Maria Aparecida da Silva. *Pactos narcísicos no racismo*: branquitude e poder nas organizações empresariais e no poder público. 2002. 169 f. Tese (Doutorado em Psicologia) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002.

BENTO, Maria Aparecida Silva. Branquitude e poder: a questão das cotas para negros. In: SANTOS, Sales Augusto dos. *Ações afirmativas e combate ao racismo nas Américas*. Brasília, DF: MEC; Unesco, 2007. p. 165-175.

BERGER, Gabriel; ANINAT, Magdalena; MATUTE, Jaime; SUÁREZ, María Carolina; RONDEROS, María Alejandra; OLVERA ORTEGA, Marian; JOHANSEN CAMPOS, Emanuel; BIRD, Matthew; LEÓN, Vicente M.; VILLAR, Rodrigo. *Hacia el fortalecimiento de la filantropía institucional en América Latina*. Lima: Universidad del Pacífico, 2019. Disponível em: <http://hdl.handle.net/11354/2493>. Acesso em: 28 set. 2023.

BERKOWITZ, Héloïse; BRUNSSON, Nils; GROTHE-HAMMER, Michael; SUNDBERG, Mikaela; VALIORGUE, Bertrand. Meta-Organizations: a clarification and a way forward. *Management*, v. 25, n. 2, p. 1-9, 2022. DOI: <https://doi.org/10.37725/mgmt.v25.8728>.

BIANCHI, Alvaro. Crise e representação empresarial: o surgimento do pensamento nacional das bases empresariais. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 16, p. 123-142, 2001. DOI: <https://doi.org/10.1590/s0104-44782001000100009>.

BISHOP, Matthew. A economia de amanhã: um guia do filantropocapitalista. *Gife*, São Paulo, 26 jun. 2013.

BITTAR-GODINHO, Juliana Souza. *Responsabilidade social corporativa e fundações empresariais no Brasil: estratégias de legitimação política das empresas*. 2019. 155 f. Tese (Doutorado em Ciências) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/12/12139/tde-28062019-161659/publico/CorrigidoJuliana.pdf>. Acesso em: 28 set. 2023.

BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. 4. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BORGES, Jacqueline Florindo; MIRANDA, Rodrigo; VALADÃO JÚNIOR, Valdir Machado. O discurso das fundações corporativas: caminhos de uma “nova” filantropia? *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, v. 47, n. 4, p. 101-115, dez. 2007.

BOTO, Carlota. A educação escolar como direito humano de três gerações: identidades e universalismos. *Educação & Sociedade*, Campinas, SP, v. 26, n. 92, p. 777-798, out. 2005. DOI: <https://doi.org/10.1590/s0101-73302005000300004>.

BOURDIEU, Pierre; PASSERON, Jean Claude. *A reprodução: elementos para uma teoria do sistema de ensino*. 3. ed. Rio de Janeiro: Livraria Francisco Alves, 1970. v. 8.

BOWEN, Glenn A. Document analysis as a qualitative research method. *Qualitative Research Journal*, v. 9, n. 2, p. 27-40, 2009. DOI: <https://doi.org/10.3316/QRJ0902027>.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. *Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996*. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF: Presidência da República, 1996.

BRASIL. *Lei n. 10.639, de 9 de janeiro de 2003*. Altera a Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para incluir no currículo oficial da Rede de Ensino a obrigatoriedade da temática "História e Cultura Afro-Brasileira", e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2003.

BRASIL. Ministério da Educação. *O plano de desenvolvimento da educação: razões, princípios e programas*. Brasília, DF: MEC, 2007.

BRASIL. *Lei n. 12.519, de 10 de novembro de 2011*. Institui o Dia Nacional de Zumbi e da Consciência Negra. Brasília, DF: Presidência da República, 2011.

BRASIL. Ministério da Educação. *Base Nacional Comum Curricular*. Brasília, DF: MEC, 2018. Disponível em: http://basenacionalcomum.mec.gov.br/images/BNCC_EI_EF_110518-versaofinal_site.pdf. Acesso em: 1 out. 2023.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. *Censo Escolar da Educação Básica 2022: resumo técnico*. Brasília, DF: Inep; MEC, 2023. Disponível em: https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/estatisticas_e_indicadores/resumo_tecnico_censo_escolar_2022.pdf. Acesso em: 1 out. 2023.

BRELAZ, Gabriela De. *Advocacy das organizações da sociedade civil: um estudo comparativo entre Brasil e Estados Unidos*. 2007. 222 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2007.

BRELAZ, Gabriela de; ALVES, Mário Aquino. Deliberative democracy and advocacy: lessons from a comparative perspective. *Canadian Journal of Administrative Sciences*, v. 28, n. 2, p. 202-216, 2011. DOI: <https://doi.org/10.1002/cjas.206>.

BRESSIANI, Nathalie. Redistribuição e reconhecimento – Nancy Fraser entre Jürgen Habermas e Axel Honneth. *Caderno CRH*, Salvador, v. 24, n. 62, p. 331-352, ago. 2011. <https://doi.org/10.1590/S0103-49792011000200007>

BROOKE, Nigel; SOARES, José Francisco. *Pesquisa em eficácia escolar: origem e trajetórias*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

BUNCHAFT, Maria Eugenia. Entre diversidade profunda e patriotismo constitucional: o diálogo entre Habermas e Taylor. *Revista da Faculdade de*

Direito da UFG, Goiânia, v. 37, n. 2, p. 13-40, jul./dez. 2013. DOI: <https://doi.org/10.5216/rfd.v37i2.24188>.

BUSOI, Simona; ISTOCESCU, Amedeo. Corporate political activities and the strategic management. *Review of International Comparative Management*, n. especial 1, p. 146-151, 2011.

CAMARGO, Camila Acosta. Os discursos do terceiro setor: sentidos de comunicação, trabalho e educação em ONGs de comunicação. *Extraprensa*, São Paulo, v. 12, p. 613-632, 2019. DOI: <https://doi.org/10.11606/extraprensa2019.153911>.

CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO – CNDE. *Balanço do Plano Nacional de Educação 2022*. São Paulo: CNDE, 2022.

CAMPELLO, Filipe. Do reconhecimento à liberdade social: sobre ‘O Direito da Liberdade’ de Axel Honneth. *Cadernos de Ética e Filosofia Política*, São Paulo, v. 2, n. 23, p. 186-197, 2016.

CARLOS, Euzeneia. Movimentos sociais e instituições participativas: efeitos do engajamento institucional nos padrões de ação coletiva. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 30, n. 88, p. 83-98, 2015. DOI: <https://doi.org/10.17666/308883-98/2015>.

CARMO, Luiz Otávio do. Evolução da responsabilidade social empresarial e a introdução ao caso brasileiro. *Revista de Administração Aplicada*, Macapá, v. 1, n. 2, p. 118-137, 2015.

CARNEIRO, Sueli. *Racismo, sexismo e desigualdade no Brasil*. São Paulo: Selo Negro Edições, 2011.

CARNOY, Martín. Maior acesso, igualdade e qualidade na educação da América Latina. *Revista PRELAC*, v. 1, p. 43-64, ago. 2004.

CARREIRA, Denise. *Igualdade e diferenças nas políticas educacionais: a agenda das diversidades nos governos Lula e Dilma*. 2015. 508 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/48/48134/tde-20042016-101028/publico/DENISE_CARREIRA_rev.pdf. Acesso em: 29 set. 2023.

CARREIRA, Denise. A execução orçamentária das políticas de diversidade nos governos Lula e Dilma: obstáculos e desafios. *Revista Brasileira de Educação*, Rio de Janeiro, v. 24, Artigo e240010, 2019. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1413-4782019240010>.

CARROLL, Archie B. The pyramid of corporate social responsibility: toward the moral management of organizational stakeholders. *Business Horizons*, p. 39-48, 1991.

CARROLL, Archie B. Corporate social responsibility: evolution of a definitional construct. *Business and Society*, v. 38, n. 3, p. 268-295, 1999. DOI: <https://doi.org/10.1177/000765039903800303>.

CARROLL, Archie B.; SHABANA, Kareem M. The business case for corporate social responsibility: a review of concepts, research and practice. *International Journal of Management Reviews*, v. 12, n. 1, p. 85-105, 2010. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1468-2370.2009.00275.x>.

CÁSSIO, Fernando L. Base Nacional Comum Curricular: ponto de saturação e retrocesso na educação. *Retratos da Escola*, Brasília, DF, v. 12, n. 23, p. 239-253, jul./out. 2018. DOI: <https://doi.org/10.22420/rde.v12i23.887>.

CASTRO, Samara Mírian Nobre de; BRITO FILHO, Arrilton Carlos de; SIQUEIRA, Elisabete Stradiotto; GUESTA, Lilian Caporlingua. Responsabilidade social: uma análise bibliométrica da produção acadêmica nacional. In: ENCONTRO INTERNACIONAL SOBRE GESTÃO EMPRESARIAL E MEIO AMBIENTE – ENGEMA, 16., 2013, São Paulo. *Anais [...]*. São Paulo: FEA-USP, 2013. p. 1-16.

CASTRO, Tamara. Enfrentamento da cultura do fracasso escolar. *Cenpec*, Brasília, DF, 1 fev. 2021. Disponível em: <https://www.cenpec.org.br/pesquisa/enfrentamento-da-cultura-do-fracasso-escolar>. Acesso em: 1 out. 2023.

CHAUÍ, Marilena. *Convite à filosofia*. São Paulo: Ática, 2000.

CHOULIARAKI, Lilie; FAIRCLOUGH, Norman. *Discourse in late modernity: rethinking critical discourse analysis*. Edinburgh: Edinburgh University Press, 1999. DOI: <https://doi.org/10.1515/9780748610839>.

COHEN, Jean L.; ARATO, Andrew. *Civil society and political theory*. Cambridge: MIT Press, 1992.

COMUNITAS. *BISC: relatório 2020*. São Paulo: Comunitas, 2020.

COMUNITAS. *BISC: relatório 2021*. São Paulo: Comunitas, 2021.

COMUNITAS. *BISC: relatório 2022*. São Paulo: Comunitas, 2022.

COSTA, Jean Carvalho; SOARES, Swamy Paula. Educação e pobreza: teoria da justiça como equidade e a política do reconhecimento. *Educação*, Porto Alegre, v. 38, n. 1, p. 124-137, jan./abr. 2015. DOI: <https://doi.org/10.15448/1981-2582.2015.1.16579>.

COSTA, Nilson do Rosário. A proteção social no Brasil: universalismo e focalização nos governos FHC e Lula. *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 14, n. 3, p. 693-706, jun. 2009. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1413-81232009000300002>.

COUTINHO, Carlos Nelson. Cidadania e modernidade. *Perspectivas: Revista de Ciências Sociais*, Araraquara, SP, v. 22, p. 41-59, 1999.

CRAHAY, Marcel. *Poderá a escola ser justa e eficaz?: da igualdade das oportunidades à igualdade dos conhecimentos*. Lisboa: Instituto Piaget, 2002.

CRAHAY, Marcel. É possível tirar conclusões sobre os efeitos da repetência? *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 36, n. 127, p. 223-246, abr. 2006. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0100-15742006000100010>.

CRAHAY, Marcel. Como a escola pode ser mais justa e mais eficaz? *Cadernos Cenpec*, São Paulo, v. 3, n. 1, p. 9-40, 2013a. DOI: <http://dx.doi.org/10.18676/cadernoscenpec.v3i1.202>.

CRANTSCHANINOV, Tamara Ilinsky; SEGATTO, Catarina Ianni; *Movimento pela Base: a mobilização de atores e ideias para a construção da Base Nacional Comum Curricular*. São Paulo: Fundação Lemann; Movimento pela Base, 2022. Disponível em: <https://movimentopelabase.org.br/wp-content/uploads/2022/08/casos-de-impacto-social-mpb.pdf>. Acesso em: 29 set. 2023.

CRESWELL, Jonh W. *Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto*. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2007.

CROTTY, Michael. *The foundations of social research: meaning and perspective in the research process*. Thousand Oaks: Sage Publications, 1998.

CRUZ, Sebastião Carlos Velasco e. *Empresariado e Estado na transição brasileira: um estudo sobre a economia política do autoritarismo (1974-1977)*. Campinas, SP: Editora da Unicamp; São Paulo: Fapesp, 1995.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Políticas inclusivas e compensatórias na educação básica. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 35, n. 124, p. 11-32, abr. 2005. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0100-15742005000100002>.

DEGENSZAJN, Andre; RIBEIRO, Pamela. O investimento social em movimento. In: DEBONI, Fábio. *Investimento social privado no Brasil*. 1. ed. Brasília, DF, 2013. p. 19-29.

DOH, Jonathan P.; LAWTON, Thomas C.; RAJWANI, Tazeeb. Advancing nonmarket strategy research: institutional perspectives in a changing world. *Academy of Management Perspectives*, v. 26, n. 3, p. 22-39, Aug. 2012. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/23412622>. Acesso em: 29 set. 2023.

DORNELAS, Myriam Angélica. *Responsabilidade social versus filantropia empresarial: um estudo de casos na cadeia automobilística de Minas Gerais*. 2005. 127 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal de Lavras, Lavras, MG, 2005.

DRAIBE, Sônia. A política social no período FHC e o sistema de proteção social. *Tempo Social*, São Paulo, v. 15, n. 2, p. 63-101, 2003. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0103-20702003000200004>.

DRYZEK, John S.; HONIG, Bonnie; PHILLIPS, Anne. *The Oxford handbook of political theory*. Oxford: Oxford University Press, 2008. DOI: <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199548439.001.0001>.

DUBET, François. As desigualdades multiplicadas. *Revista Brasileira de Educação*, Rio de Janeiro, n. 17, p. 5-18, ago. 2001. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1413-24782001000200002>.

DUBET, François. O que é uma escola justa? *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 34, n. 123, p. 539-555, dez. 2004. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0100-15742004000300002>.

DUBET, François. Os limites da igualdade de oportunidade. *Cadernos Cenpec*, São Paulo, v. 2, n. 2, p. 42-50, 2013. DOI: <http://dx.doi.org/10.18676/cadernoscenpec.v2i2.187>.

DUBET, François. *¿Por qué preferimos la desigualdad? (aunque digamos lo contrario)*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2015.

DUCROT, Oswaldo. *O dizer e o dito*. Campinas, SP: Pontes, 1987.

DURHAM, Eunice Ribeiro. A educação no governo de Fernando Henrique Cardoso. *Tempo Social*, São Paulo, v. 11, n. 2, p. 231-254, 1999. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0103-20701999000200013>.

EDWARDS, Michael. *The Oxford handbook of civil society*. New York: Oxford University Press, 2011.

ELKINGTON, John. Enter the triple bottom line. In: HENRIQUES, Adrian; RICHARDSON, Julie (ed.). *The Triple Bottom Line: does it all add up?* London: Routledge, 2004. v. 1, p. 1-16. DOI: <https://doi.org/10.4324/9781849773348>.

ELKINGTON, John. 25 years ago I coined the it. Here's why it's time to rethink phrase "Triple Bottom Line". *Harvard Business Review*, Boston, 25 June 2018. Disponível em: <https://hbr.org/2018/06/25-years-ago-i-coined-the-phrase-triple-bottom-line-heres-why-im-giving-up-on-it>. Acesso em: 29 set. 2023.

ENGUITA, Mariano Fernández. *A face oculta da escola: educação e trabalho no capitalismo*. Porto Alegre: Artes Médicas Sul, 1989.

ESPINOSA, Betty Ramona Solano. *Redes empresariais na política educacional: os casos do Brasil e da Colômbia*. 2017. 180 f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas e Formação Humana) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017.

FAIRCLOUGH, Norman. *Discurso e mudança social*. 2. ed. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília, 2001.

FAIRCLOUGH, Norman; MULDERRIG, Jane; WODAK, Ruth. Critical discourse analysis. In: FAIRCLOUGH, Norman; MULDERRIG, Jane; WODAK, Ruth (ed.). *Discourse studies: a multidisciplinary introduction*. Thousand Oaks: Sage Publications, 2011. p. 357-378. DOI: <https://doi.org/10.4135/9781446289068>.

FAIRCLOUGH, Norman; WODAK, Ruth. The Bologna Process and the knowledge-based economy: a critical discourse. In: JESSOP, Bob; FAIRCLOUGH, Norman; WODAK, Ruth (ed.). *Education and the knowledge-based economy in Europe*. Leiden: Brill, 2008. p. 109-110. DOI: https://doi.org/10.1163/9789087906245_007.

FALCONER, Andres Pablo. *A promessa do terceiro setor: um estudo sobre a construção do papel das organizações sem fins lucrativos e do seu campo de gestão*. 1999. 163 f. Dissertação (Mestrado em Administração de Recursos Humanos) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 1999.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Gênero e política pública. *Revista Estudos Feministas*, Florianópolis, v. 12, n. 1, p. 47-71, jan./abr. 2004.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Abordagens teóricas no campo de política pública no Brasil e no exterior: do fato à complexidade. *Revista do Serviço Público*, Brasília, DF, v. 69, n. especial, p. 53-84, dez. 2018. DOI: <https://doi.org/10.21874/rsp.v69i0.3583>.

FEDATO, Maria Cristina Lopes. *Responsabilidade social corporativa: benefício social ou vantagem competitiva? Um estudo das estratégias de atuação social empresarial e sua avaliação de resultados*. 2005. 140 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

FISCHER, Rosa Maria. Estado, mercado e terceiro setor: uma análise conceitual das parcerias intersetoriais. *Revista de Administração – RAUSP*, São Paulo, v. 40, n. 1, p. 5-18, jan./mar. 2005.

FISCHER, Rosa Maria; FALCONER, Andrés Pablo. Desafios da parceria governo e terceiro setor. *Revista de Administração – RAUSP*, São Paulo, v. 33, n. 1, p. 12-19, jan./mar. 1998.

FLEISCHACKER, Samuel. *Uma breve história da justiça distributiva*. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

FLEURY, Sonia. Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social do Governo Lula. In: MARTINS, Paulo Emilio Matos; PIERANTI, Octavio Penna. *Estado e gestão pública: visões do Brasil contemporâneo*. Rio de Janeiro: FGV, 2006. p. 79-105.

FORTES, Alexandre; CORRÊA, Larissa Rosa; FONTES, Paulo (org.). *Dicionário histórico dos movimentos sociais brasileiros (1964-2014)*. Rio de Janeiro: Colégio Brasileiro de Altos Estudos; UFRJ, 2014.

FORTES, Renivaldo Oliveira. *A teoria da justiça de John Rawls e as ações afirmativas: reparar as contingências em direção à igualdade*. 2018. 162 f. Tese (Doutorado em Filosofia) – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2018. Disponível em: <https://tede2.pucrs.br/tede2/handle/tede/8457>. Acesso em: 1 out. 2023.

FOWLER, Alan; MATI, Jacob Mwathi. African gifting: pluralising the concept of philanthropy. *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, v. 30, n. 4, p. 724-737, 2019. DOI: <https://doi.org/10.1007/s11266-018-00079-z>.

FRASER, Nancy. Da redistribuição ao reconhecimento? Dilemas da justiça numa era “pós-socialista”. *Cadernos de Campo*, São Paulo, v. 15, n. 14-15, p. 231-239, 2006. DOI: <https://doi.org/10.11606/issn.2316-9133.v15i14-15p231-239>.

FRASER, Nancy. Reconhecimento sem ética? *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, São Paulo, n. 70, p. 101-138, 2007. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0102-64452007000100006>.

FRASER, Nancy. *Escalas de justicia*. Barcelona: Herder, 2008a.

FRASER, Nancy. La justicia social en la era de la política de identidad: redistribución, reconocimiento y participación. *Revista de Trabajo*, v. 6, n. 4, p. 83-99, 2008b.

FRASER, Nancy. Redistribuição, reconhecimento e participação por uma concepção integrada da justiça. In: SARMENTO, Daniel; IKAWA, Daniela; PIOVESAN, Flávia. *Igualdade, diferença e direitos humanos*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010. p. 167-189.

FRASER, Nancy. *Fortunes of feminism: from state-managed capitalism to neoliberal crisis*. London; New York: Verso, 2013.

FRASER, Nancy. Do neoliberalismo progressista a Trump – e além. *Política & Sociedade*, Florianópolis, v. 17, n. 40, p. 43-64, 2018. DOI: <https://doi.org/10.5007/2175-7984.2018v17n40p43>.

FRASER, Nancy; HONNETH, Axel. *¿Redistribución o reconocimiento?: Un debate político-filosófico*. Madrid: Morata; Paideia, 2006.

FREIRE, Paulo. *Pedagogia da esperança: um reecontro com a pedagogia do oprimido*. São Paulo: Paz e Terra, 1992. v. 53.

FREITAS, Luiz Carlos de. Três teses sobre as reformas empresariais da educação: perdendo a ingenuidade. *Cadernos Cedes*, Campinas, SP, v. 36, n.

99, p. 137-153, maio/ago. 2016. DOI: <https://doi.org/10.1590/CC0101-32622016160502>.

FREITAS, Luiz Carlos de. *A reforma empresarial da educação: nova direita, velhas ideias*. São Paulo: Expressão Popular, 2018.

FRYNAS, Jędrzej George; CHILD, John; TARBA, Shlomo Y. Non-market social and political strategies – new integrative approaches and interdisciplinary borrowings. *British Journal of Management*, v. 28, n. 4, p. 559-574, 2017. DOI: <https://doi.org/10.1111/1467-8551.12253>.

FRYNAS, Jędrzej George; STEPHENS, Siân. Political corporate social responsibility: reviewing theories and setting new agendas. *International Journal of Management Reviews*, v. 17, n. 4, p. 483-509, 2015. DOI: <https://doi.org/10.1111/ijmr.12049>.

FUNDAÇÃO FERNANDO HENRIQUE CARDOSO – F.FHC. Educação no Brasil: as principais políticas públicas das últimas três décadas. *Fundação Fernando Henrique Cardoso*, São Paulo, 2018. Disponível em: https://fundacaoofhc.org.br/linhasdotempo/educacao/?gclid=CjwKCAiA0JKfBhBI EiwAPhZXD4Si6ayI-VBWv-LMVAQIXotDoQ4k2v3tEEVXhcZqD7Qug-y7VtjHcxoCe8cQAvD_BwE. Acesso em: 23 fev. 2023.

FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA – UNICEF. *Cenário da exclusão escolar no Brasil: um alerta sobre os impactos da pandemia da COVID-19 na Educação*. Rio de Janeiro: Unicef; Cenpec, 2021. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/media/14026/file/cenario-da-exclusao-escolar-no-brasil.pdf>. Acesso em: 10 out. 2023.

GAETANI, Francisco; LOTTA, Gabriela. Os perigos da porta giratória entre governo e mercado. *Congresso em Foco*, Brasília, DF, 29 abr. 2022. Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/area/governo/os-perigos-da-porta-giratoria-entre-governo-e-mercado/>. Acesso em: 1 out. 2023.

GARRISON, John W. *Do confronto à colaboração: relações entre a sociedade civil, o governo e o Banco Mundial no Brasil*. Brasília, DF: Banco Mundial, 2000.

GENTIL, Daniela; FERREIRA, Gleriani Torres Carbone; RODRIGUES, Ivete. Private social investment: the strategy and management of foundations and institutes. *Revista de Administração da UFSM*, Santa Maria, RS, v. 12, n. 5, p. 1044-1060, 2019. DOI: <https://doi.org/10.5902/1983465932304>.

GETZ, Kathleen A. Research in corporate political action: integration and assessment. *Business & Society*, v. 36, n. 1, p. 32-72, 1997.

GHANEM, Elie. Participação e regime de colaboração entre unidades federadas na educação brasileira. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner (org.). *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília, DF: Unesco, 2010. p. 191-211.

GOHN, Maria da Glória Marcondes. Sociologia dos movimentos sociais: um balanço das teorias clássicas e contemporâneas. *Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies*, v. 36, n. 72, p. 199-227, 2011. DOI: <https://doi.org/10.1080/08263663.2011.10817020>.

GOHN, Maria da Glória Marcondes. *Teorias dos movimentos sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos*. 11. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2014.

GOHN, Maria da Glória Marcondes. Teorias sobre a participação social: desafios para a compreensão das desigualdades sociais. *Caderno CRH*, Salvador, v. 32, n. 85, p. 49-67, jan./abr. 2019. DOI: <https://doi.org/10.9771/ccrh.v32i85.27655>.

GOIS, Antonio. Educadores temem Mercadante no MEC. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 20 dez. 2011. Poder.

GOIS, Antônio. *Quatro décadas de gestão educacional no Brasil: políticas públicas do MEC em depoimentos de ex-ministros*. São Paulo: Santillana, 2018.

GOMES, Marcus Vinícius Peinado; ALVES, Mário Aquino. Como se cria um ministério? O processo de cooptação como mecanismo de distensão na relação entre movimentos sociais e estado. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 51, n. 3, p. 388-406, maio/jun. 2017. DOI: <https://doi.org/10.1590/0034-7612154913>.

GONZÁLEZ, Melissa. *Philanthropy and social investment: a review of the literature*. Alajuela: Strachan Chair, 2013.

GOZETTO, Andréa Cristina Oliveira. Instituições de controle em perspectiva comparada: a regulamentação do lobby nos EUA e Brasil. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 36., 2012, Águas de Lindóia, SP. *Anais [...]*. São Paulo: Anpocs, 2012. p. 1-29.

GOZETTO, Andréa Cristina Oliveira. A regulamentação do lobby no Brasil em perspectiva comparada: há lições a serem aprendidas? In: CONGRESSO LATINOAMERICANO DE CIÊNCIA POLÍTICA, 7., 2013, Bogotá. *Anais [...]*. Campos dos Goytacazes, RJ: Alacip, 2013. p. 23.

GRACIOLLI, Edilson José. Responsabilidade social empresarial: “terceiro setor” ou aparelho de hegemonia? In: COLÓQUIO MARX E ENGELS, 4., 2005, Campinas, SP. *Anais [...]*. Campinas, SP: Centro de Estudos Marxistas, 2005. p. 1-5.

GRUPO DE INSTITUTOS, FUNDAÇÕES E EMPRESAS – GIFE. *Relatório de Atividades 2003 (Censo)*. São Paulo: Gife, 2003.

GRUPO DE INSTITUTOS, FUNDAÇÕES E EMPRESAS – GIFE. *Censo Gife Educação 2005/2006*. São Paulo: Gife, 2006.

GRUPO DE INSTITUTOS, FUNDAÇÕES E EMPRESAS – GIFE. *Censo Gife 2007/2008*. São Paulo: Gife, 2008.

GRUPO DE INSTITUTOS, FUNDAÇÕES E EMPRESAS – GIFE. *Censo Gife 2014*. São Paulo: Gife, 2015.

GRUPO DE INSTITUTOS, FUNDAÇÕES E EMPRESAS – GIFE. *Censo Gife 2016*. São Paulo: Gife, 2017.

GRUPO DE INSTITUTOS, FUNDAÇÕES E EMPRESAS – GIFE. *Mapa da atuação do investimento social privado em educação*. São Paulo: Gife, 2019a. Disponível em: <https://sinapse.gife.org.br/download/mapa-da-atuacao-do-investimento-social-privado-em-educacao>. Acesso em: 1 out. 2023.

GRUPO DE INSTITUTOS, FUNDAÇÕES E EMPRESAS – GIFE. *Infográfico: ISP e Educação*. São Paulo: Gife, 2019b. Disponível em: <https://gife.org.br/na-semana-mundial-da-educacao-gife-lanca-infografico-sobre-o-tema/>.

GRUPO DE INSTITUTOS, FUNDAÇÕES E EMPRESAS – GIFE. *Censo Gife 2020*. São Paulo: Gife, 2020a.

GRUPO DE INSTITUTOS, FUNDAÇÕES E EMPRESAS – GIFE. *Infográfico 1 – Censo Gife 2020: atuação do investimento social privado em educação*. São Paulo: Gife, 2020b. Disponível em: <https://mosaico.gife.org.br/censo-gife/2020/infograficos/1>. Acesso em: 1 out. 2023.

GRUPO DE INSTITUTOS, FUNDAÇÕES E EMPRESAS – GIFE. *Censo Gife 2020: sumário executivo*. São Paulo: Gife, 2022. Disponível em: <https://sinapse.gife.org.br/download/censo-gife-2020-sumario-executivo>. Acesso em: 1 out. 2023.

GRUPO DE INSTITUTOS, FUNDAÇÕES E EMPRESAS – GIFE. *Investimento social privado. Gife*, São Paulo, [2023]. Disponível em: <https://gife.org.br/investimento-social-privado/>. Acesso em: 1 out. 2023.

GRUPO DE INSTITUTOS, FUNDAÇÕES E EMPRESAS – GIFE. *Relatório de Atividades Gife*. São Paulo: Gife, [s. d.].

GRUPO DE TRABALHO DA SOCIEDADE CIVIL PARA A AGENDA 2030 DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL – GT2030. [*Homepage*], [s. l.], 2021. Disponível em: www.gtagenda2030.org.br. Acesso em: 1 out. 2023.

GUERRA SILVA, Carlos Eduardo. Gestão, legislação e fontes de recursos no terceiro setor brasileiro: uma perspectiva histórica. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPAD – ENANPAD, 33., 2009, São Paulo. *Anais* [...]. Maringá, PR: Anpad, 2009. p. 16.

GUIMARÃES, Alexandre Sidnei. *A avaliação de políticas públicas do Senado Federal (2014-2017): notas de pesquisa*. 2018. 37 f. Trabalho de Conclusão de

Curso (Pós-Graduação em Avaliação de Políticas Públicas) – Senado Federal, Brasília, DF, 2018.

HAAS, Peter M. Introduction: epistemic communities and international policy coordination. *International Organization*, v. 46, n. 1, p. 1-35, 1992.

HABERMAS, Jürgen. *Mudança estrutural da esfera pública*. São Paulo: Editora da Unesp, 1990.

HABERMAS, Jürgen. Lutas por reconhecimento no Estado democrático de direito. In: TAYLOR, Charles; APPIAH, K. Anthony; HABERMAS, Jürgen; ROCKEFELLER, Steven C.; WALZER, Michael; WOLF, Susan. *Multiculturalismo*. Lisboa: Instituto Piaget, 1994. p. 229-267.

HABERMAS, Jürgen. *A inclusão do outro: estudos de teoria política*. São Paulo: Edições Loyola, 2002.

HILLENBRAND, Carola; MONEY, Kevin; GHOBADIAN, Abby. Unpacking the mechanism by which corporate responsibility impacts stakeholder relationships. *British Journal of Management*, v. 24, n. 1, p. 127-146, 2011. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1467-8551.2011.00794.x>.

HILLMAN, Amy J.; HITT, Michael A. corporate political strategy formulation: a model of approach, participation, and strategy decisions. *The Academy of Management Review*, v. 24, n. 4, p. 825-842, 1999.

HILLMAN, Amy J.; KEIM, Gerald D.; SCHULER, Douglas. Corporate political activity: a review and research agenda. *Journal of Management*, v. 30, n. 6, p. 837-857, 2004. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.jm.2004.06.003>.

HIMMELSTEIN, Jerome L. *Looking good and doing good: corporate philanthropy and corporate power*. Bloomington: Indiana University Press, 1997.

HOGAN, John; DOYLE, David. The importance of ideas: an *a priori* critical juncture framework. *Canadian Journal of Political Science*, v. 40, n. 4, p. 883-910, 2007. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0008423907071144>.

HOLANDA, Bruna de Moraes; ALVES, Mário Aquino; XAVIER, Lucas Busani. Processos de (des)institucionalização de identidades na sociedade civil: o “desaparecimento das ONGs” no Brasil. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPAD – ENANPAD, 46., 2022, São Paulo. *Anais [...]*. Maringá, PR: Anpad, 2022.

HONNETH, Axel. *Luta por reconhecimento: a gramática moral dos conflitos sociais*. 1. ed. São Paulo: Editora 34, 2003.

HONNETH, Axel. *O direito da liberdade*. São Paulo: Martins Fontes, 2015.

HOPSTEIN, Graciela (org.). *Filantropia de justiça social, sociedade civil e movimentos sociais no Brasil*. Rio de Janeiro: e-Papers, 2018a.

HOPSTEIN, Graciela. Philanthropy in Brazil: obstacles, challenges and opportunities. *Alliance Magazine*, July 9, 2018b. Disponível em: <https://www.alliancemagazine.org/blog/philanthropy-in-brazil-obstacles-challenges-and-opportunities/>. Acesso em: 1 out. 2023.

HOPSTEIN, Graciela; RIBEIRO, Mônica C. O papel da Universidade na transformação da sociedade. *Le Monde Diplomatique Brasil*, São Paulo, 2 ago. 2022. Disponível em: <https://diplomatique.org.br/o-papel-da-filantropia-na-transformacao-da-sociedade-1/>. Acesso em: 1 out. 2023.

HUTMACHER, Walo; COCHRANE, Douglas; BOTTANI, Norberto (ed.). *In pursuit of equity in education: using international indicators to compare equity policies*. Dordrecht: Springer, 2001. DOI: <https://doi.org/10.1007/0-306-47579-0>.

IBIRAPITANGA. *Branquitude: racismo e antirracismo – diálogos do encontro* 26 a 28 de outubro de 2020. Rio de Janeiro: Ibirapitanga, 2021.

IIZUKA, Edson Sadao; SANO, Hironobu. O terceiro setor e a produção acadêmica: uma visita aos anais dos Enanpads de 1990 a 2003. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPAD – ENANPAD, 28., 2004, Curitiba. *Anais [...]*. Maringá, PR: Anpad, 2004. p. 1-13.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. *Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira – 2021*. Rio de Janeiro: IBGE, 2021. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101892.pdf>. Acesso em: 1 out. 2023.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. *Boletim de Análise Político-Institucional*, Brasília, DF, n. 20, jun. 2019.

INSTITUTO ETHOS. O Instituto. *Instituto Ethos*, São Paulo, [2023]. Disponível em: <https://www.ethos.org.br/conteudo/o-instituto/>. Acesso em: 1 out. 2023.

INSTITUTO ETHOS; CENTRO DE ESTUDOS DAS RELAÇÕES DE TRABALHO E DESIGUALDADES – CEERT. *Indicadores Ethos-CEERT para promoção de equidade racial*. São Paulo: Instituto Ethos, 2016. Disponível em: <https://www.ethos.org.br/cedoc/indicadores-ethos-ceert-para-promocao-de-equidade-racial/>. Acesso em: 29 set. 2023.

IOSCHPE, Evelyn Berg; CARDOSO, Ruth; FERNANDES, Rubem César; SALAMON, Lester M.; DIMENSTEIN, Gilberto; MARCOVIYCH, Jacques. *3º setor: desenvolvimento social sustentado*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.

JENSEN, Courtney. Foundations and the discourse of philanthropy. *Administrative Theory & Praxis*, v. 35, n. 1, p. 106-127, 2013. DOI: <https://doi.org/10.2753/ATP1084-1806350107>.

JOHNSON, Paula Doherty; LETTS, Christine; KELLY, Colleen; ARGOTE, Aviva. *Da prosperidade ao propósito: perspectivas sobre a filantropia e investimento*

social privado na América Latina. Tradução de Ilona Antonie Beer. Zurique: UBS Philanthropy Advisory, 2015. Disponível em: <https://www.ubs.com/microsites/latamaccess/pt/articles/prosperidade-proposito-america-latina.html>. Acesso em: 1 out. 2023.

KAMBUNDO, Bruno Julio; SANTOS, Jaqueline Lima. O ensino de história da África e a descolonização dos currículos um desafio para os países com passado colonial. In: AÇÃO EDUCATIVA. *Educação das relações raciais: balanços e desafios da implementação da lei 10639/2003*. São Paulo: Ação Educativa; Ford Foundation; Brot für die Welt, 2015. p. 53-82.

KATZ, Stanley N. ¿Podemos salvar el mundo a través de la alfabetización? El estudio de la filantropía en la era de la megafundación. *Córima, Revista de Investigación en Gestión Cultural*, Guadalajara, v. 3, n. 5, jul./dic. 2018.

KERSTENETZKY, Celia Lessa. Políticas sociais: focalização ou universalização? *Brazilian Journal of Political Economy*, São Paulo, v. 26, n. 4, p. 564-574, dez. 2006. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0101-31572006000400006>.

KERSTENETZKY, Celia Lessa. *O estado do bem-estar social na idade da razão: a reinvenção do estado social no mundo contemporâneo*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

KNIGHT, Barry; RIBEIRO, Pamela. *Infrastructure in focus: a new global picture of organizations serving philanthropy growing and strengthening the field*. São Paulo: Wings, 2017.

KOGA, Natália Massaco; PALOTTI, Pedro Lucas de Moura; MELLO, Janine; PINHEIRO, Maurício Mota Saboya (org.). *Políticas públicas e usos de evidências no Brasil: conceitos, métodos, contextos e práticas*. Brasília, DF: Ipea, 2022.

KRIEGER, Morgana G. Martins; ANDION, Carolina. Legitimidade das organizações da sociedade civil: análise de conteúdo à luz da teoria da capacidade crítica. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 48, n. 1, p. 83-110, 2014.

LACLAU, Ernesto. *Emancipación y diferencia*. Buenos Aires: Ariel, 1996.

LACLAU, Ernesto; MOUFFE, Chantal. *Hegemonia e estratégia socialista: por uma política democrática radical*. São Paulo: Intermeios; Brasília, DF: CNPq, 2015.

LAFER, Inês Mindlin. A filantropia para causas estratégicas. *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, p. 21-22, 18 fev. 2022. Disponível em: <https://opinioao.estadao.com.br/noticias/espaco-aberto,a-filantropia-para-causas-estrategicas,70003981556>. Acesso em: 1 out. 2023.

LANDIM, Leilah. *A invenção das ONGs: do serviço invisível à profissão sem nome*. 1993. 239 f. Tese (Doutorado em Antropologia Social) – Universidade

Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1993a. Disponível em: <https://sinapse.gife.org.br/download/invencao-das-ongs-servico-invisivel-profissao-impossivel>. Acesso em: 1 out. 2023.

LANDIM, Leilah. *Para além do mercado e do Estado?: Filantropia e cidadania no Brasil*. Rio de Janeiro: Iser, 1993b.

LANDIM, Leilah. Notas em torno do terceiro setor e outras expressões estratégicas. *O Social em Questão*, Rio de Janeiro, v. 3, n. 4, p. 61-98, 1999. Disponível em: <http://osocialemquestao.ser.puc-rio.br/media/v3n04a04.pdf>. Acesso em: 1 out. 2023.

LANDIM, Leilah; SCALON, Maria Celi. *Doações e trabalho voluntário no Brasil: uma pesquisa*. Rio de Janeiro: 7 Letras, 2000.

LANGLEY, Ann. Strategies for theorizing from process data. *The Academy of Management Review*, v. 24, n. 4, p. 691-710, 1999. DOI: <https://doi.org/10.2307/259349>.

LARIÚ, Cecília Ishikawa. A política social que queremos: um embate entre universalismo e focalização. *Revista do Serviço Público*, Brasília, DF, v. 55, n. 4, p. 71-75, out./dez. 2004. DOI: <https://doi.org/10.21874/rsp.v55i4.258>.

LAVAL, Christian. *A escola não é uma empresa: o neo-liberalismo em ataque ao ensino público*. São Paulo: Boitempo, 2019.

LAVAL, Christian; DARDOT, Pierre. *A nova razão do mundo: ensaios sobre a sociedade neoliberal*. São Paulo: Boitempo, 2016.

LAVALLE, Adrian Gurza; CARLOS, Euzeneia; DOWBOR, Monika; JOSÉ SZWAKO. *Movimentos sociais e institucionalização: políticas sociais, raça e gênero no Brasil pós-transição*. Rio de Janeiro: Eduerj, 2018. DOI: <https://doi.org/10.7476/9788575114797>.

LAVALLE, Adrián Gurza; HOUTZAGER, Peter P.; CASTELLO, Graziela. Representação política e organizações civis: Novas instâncias de mediação e os desafios da legitimidade. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 21, n. 60, p. 43-66, fev. 2006. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0102-69092006000100003>.

LÁZARO, André Luiz de Figueiredo. A diversidade, a diferença e a experiência da Secad. *Retratos da Escola*, Brasília, DF, v. 7, n. 13, p. 265-276, jul./dez. 2013. DOI: <https://doi.org/10.22420/rde.v7i13.304>.

Lázaro, André Luiz de Figueiredo. Direito à educação: histórico e conceitos. In: LIMA, Alessio Costa; GARCIA, Luiz Miguel Martins. *Educação em movimento: o direito universal, as transformações e possibilidades durante e após a pandemia*. São Paulo: Fundação Santillana; União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação, 2021. p. 36-61.

LEÃO, Luciana de Souza; EYAL, Gil. Em busca do padrão-ouro? O percurso histórico do uso de experimentos na avaliação de políticas sociais. *In*: KOGA, Natália Massaco; PALOTTI, Pedro Lucas de Moura; MELLO, Janine; PINHEIRO, Maurício Mota Saboya (org.). *Políticas públicas e usos de evidências no Brasil: conceitos, métodos, contextos e práticas*. Brasília, DF: Ipea, 2022. p. 285-310. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11121/1/Políticas_publicas_e_usos.pdf. Acesso em: 1 out. 2023.

LIEDONG, Tahiru Azaaviele; GHOBADIAN, Abby; RAJWANI, Tazeeb; O'REGAN, Nicholas. Toward a view of complementarity: trust and policy influence effects of corporate social responsibility and corporate political activity. *Group and Organization Management*, v. 40, n. 3, p. 405-427, 2014. DOI: <https://doi.org/10.1177/1059601114560064>.

LIMA, Ana. A aposta do investimento social privado na educação. *In*: GRUPO DE INSTITUTOS, FUNDAÇÕES E EMPRESAS – GIFE. *Censo Gife 2014*. São Paulo: Gife, 2015.

LIMA, Marcia. Desigualdades raciais e políticas públicas: ações afirmativas no governo Lula. *Novos Estudos Cebap*, São Paulo, n. 87, p. 77-95, jul. 2010. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0101-33002010000200005>.

LIMA, Silvia Peixoto de; RODRÍGUEZ, Margarita Victoria. Políticas educacionais e equidade: revendo conceitos. *Contrapontos*, Itajaí, SC, v. 8, n. 1, p. 53-70, jan./abr. 2008.

LIMONTI, Rogério Machado; PERES, Ursula Dias; CALDAS, Eduardo de Lima. Política de fundos na educação e desigualdades municipais no estado de São Paulo: uma análise a partir das arenas políticas de Lowi. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 48, n. 2, p. 389-409, abr. 2014. DOI: <https://doi.org/10.1590/0034-76121430>.

LOPEZ, Felix Garcia (org.). *Perfil das organizações da sociedade civil no Brasil*. Brasília, DF: Ipea, 2018.

LÓPEZ, Néstor. *Equidad educativa y desigualdad social: desafíos de la educación en el nuevo escenario latinoamericano*. Buenos Aires: Unesco, 2006.

LOWI, Theodore J. American business, public policy, case-studies, and political theory. *World Politics*, v. 16, n. 4, p. 177-181, July 1964.

LOWI, Theodore J. Distribuição, regulação, redistribuição: as funções do governo. *In*: RIPLEY, Randall B. (ed.). *Public policies and their politics: an introduction to the techniques of government control*. New York: Norton, 1966. p. 27-40. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5066893/mod_resource/content/1/Distribicao-Regulacao-Redistribicao-Lowi.pdf.

LOWI, Theodore J. Four systems of policy, politics, and choice. *Public Administration Review*, v. 32, n. 4, p. 298-310, 1972. DOI: <https://doi.org/10.2307/974990>.

MA, Ji; KONRATH, Sara. A century of nonprofit studies: scaling the knowledge of the field. *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, v. 29, n. 6, p. 1139-1158, 2018. DOI: <https://doi.org/10.1007/s11266-018-00057-5>.

MACEDO, Alex dos Santos; ALCÂNTARA, Valderi de Castro; ANDRADE, Luís Fernando Silva; FERREIRA, Patrícia Aparecida. O papel dos atores na formulação e implementação de políticas públicas: dinâmicas, conflitos e interesses no Programa Mais Médicos. *Cadernos EBAPE.BR*, Rio de Janeiro, v. 14, n. especial, p. 593-618, jul. 2016.

MACHADO, João Guilherme Rocha. *The recent industrial policies in Brazil and their conditionalities: a public policy perspective*. 2022. 333 f. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2022.

MAINGUENEAU, Dominique. *Novas tendências em análise do discurso*. 3. ed. Campinas, SP: Pontes, 1997.

MAINGUENEAU, Dominique. *Discurso e análise do discurso*. São Paulo: Parábola Editorial, 2015.

MALETS, Olga. Book review: Göran Ahrne and Nils Brunsson: Meta-organizations. *Organization Studies*, v. 31, n. 12, p. 1740-1744, 2010.

MANCUSO, Wagner Pralon. Construindo leis: os construtores e as concessões de serviços. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, São Paulo, n. 58, p. 61-87, 2003. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0102-64452003000100005>.

MANCUSO, Wagner Pralon. O lobby da indústria no Congresso Nacional: empresariado e política no Brasil contemporâneo. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 47, n. 3, p. 505-547, 2004. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0011-52582004000300003>.

MANCUSO, Wagner Pralon; GOZETTO, Andréa Cristina Oliveira. Lobby: instrumento democrático de representação de interesses? *Organicom*, São Paulo, v. 8, n. 14, p. 119-128, 2011.

MANCUSO, Wagner Pralon; GOZETTO, Andréa Cristina Oliveira. Lobby e políticas públicas no Brasil. In: LUKIC, Melina Rocha; TOMAZINI, Carla (coord.). *As ideias também importam: abordagem cognitiva e políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, 2013.

MARKELL, Patchen. Recognition and redistribution. In: DRYZEK, John S. (ed.). *The Oxford handbook of political theory*. Oxford: Oxford University Press, 2008. p. 450-470.

MARQUES, Bruna Altoe; RODY, Paulo Henrique Amaral; CAMPOS, Gabriel Moreira; REINA, Donizete. Terceiro setor: panorama das tendências de 1998 a 2013 por meio de um estudo bibliométrico. *Enfoque: Reflexão Contábil*, Maringá, PR, v. 34, n. 2, p. 71-89, 2015. DOI: <https://doi.org/10.4025/enfoque.v34i2.23439>.

MARTINS, Erika Moreira. *“Movimento Todos pela Educação”*: um projeto de nação para a educação brasileira. 2013. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, 2013.

MARTINS, Erika Moreira. *Empresariamento da educação básica na América Latina*: redes empresariais prol educação. 2019. 253 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, 2019.

MARTINS, Leonardo. MEC: troca de ministro quebra gestão e mantém desmonte, dizem especialistas. *UOL*, São Paulo, 29 mar. 2022. Disponível em: <https://educacao.uol.com.br/noticias/2022/03/29/mec-impactos-educacao-milton-ribeiro.htm>. Acesso em: 1 out. 2023.

MARX, Vanessa (org.). *Democracia participativa, sociedade civil e território*. Porto Alegre: UFRGS; Cegov, 2014.

MELO, Francymonni Yasmim Marques de. *Existem princípios de justiça equitativa na educação?* Um estudo de programas educacionais executados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. 2020. 146 f. Dissertação (Mestrado em Estudos Urbanos e Regionais) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2020.

MELO, Francymonni Yasmim Marques de. Análise de políticas públicas à luz de princípios de justiça: um estudo do desenho institucional de programas educacionais federais. *In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS*, 45., 2021, *on-line*. *Anais [...]*. [S. l.]: Anpocs, 2021.

MENDES, Rodrigo Hübner. *Diversidade humana nas organizações*: entre a teoria acadêmica e a prática empresarial. 2005. 105 f. Dissertação (Mestrado em Administração de Empresas) – Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2005.

MENDONÇA, Daniel de. A teoria da hegemonia de Ernesto Laclau e a análise política brasileira. *Ciências Sociais Unisinos*, São Leopoldo, v. 43, n. 3, p. 249-258, 2007. Disponível em: http://revistas.unisinos.br/index.php/ciencias_sociais/article/view/5674. Acesso em: 1 out. 2023.

MENDONÇA, Patricia Maria Emerenciano de; ALVES, Mário Aquino; NOGUEIRA, Fernando do Amaral (org.). *Arquitetura institucional de apoio às organizações da sociedade civil no Brasil*. São Paulo: FGV, 2013. Disponível em: https://ceapg.fgv.br/sites/ceapg.fgv.br/files/u26/livro_articulacaod3.pdf. Acesso em: 1 out. 2023.

MENDONÇA, Patricia Maria Emerenciano de; AOQUI, Cássio; CARDOSO, Letícia. Philanthropy during Covid-19 emergency: towards a postcolonial perspective? In: BIEKART, Kees; KONTINEN, Tiina; MILLSTEIN, Marianne (ed.). *Civil society responses to changing civic spaces*. Cham: Palgrave Macmillan, 2023. v. 1, p. 75-96.

MENDONÇA, Ricardo Fabrino. Reconhecimento em debate: os modelos de Honneth e Fraser em sua relação com o legado Habermasiano. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 29, p. 169-185, 2007. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0104-44782007000200012>.

MENON, Isabela de Oliveira; COELHO, Fernando de Souza. Gestão social como campo do saber no Brasil: uma investigação de sua produção científica pela Modelagem de Redes Sociais (2005-2015). *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, São Paulo, v. 24, n. 79, e-79851, set./dez. 2019. DOI: <https://doi.org/10.12660/cgpc.v24n79.79851>.

MEREGE, Luiz Carlos; ALVES, Mário Aquino. Desenvolvendo a filantropia empresarial através da educação. In: INTERNATIONAL SOCIETY FOR THIRD-SECTOR RESEARCH, 2., 1996, Ciudad de México. *Anais [...]*. Baltimore: ISTR, 1996. p. 1-11.

MERRIAM, Sharan. *Qualitative research using case studies in education*. San Francisco: Jossey-Bass, 1998.

MILES, Matthew B.; HUBERMAN, A. Michael; SALDAÑA, Johnny. *Qualitative data analysis: a methods sourcebook*. 3. ed. London; New York: Sage Publications, 2014.

MINDLIN, Sérgio Ephim. *A governança de fundações e institutos empresariais: um estudo exploratório*. 2009. 229 f. Tese (Doutorado em Administração) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

MINGAT, Alain; DURU-BELLAT, Marie. Measuring excellence and equity in education: conceptual and methodological issues. In: VAN DEN BRANDEN, Kris; VAN AVERMAET, Piet; VAN HOUTTE, Mieke (ed.). *Equity and excellence in education: towards maximal learning opportunities for all students*. Amsterdam: Routledge, 2011. p. 21.

MOEHLECKE, Sabrina. As políticas de diversidade na educação no governo Lula. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 39, n. 137, p. 461-487, maio/ago. 2009. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0100-15742009000200008>.

MONTAÑO, Carlos. *O canto da sereia: crítica à ideologia e aos projetos do “Terceiro Setor”*. São Paulo: Cortez, 2014.

MONTAÑO, Carlos. O “Terceiro Setor” como uma nova modalidade de intervenção social: o retiro do direito de cidadania e o dever do Estado. *Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura*, São Paulo, v. 16, n. 5, p. 133-151, jan./mar. 2021.

MORTATTI, Maria do Rosário Longo. Um balanço crítico da “década da alfabetização” no Brasil. *Cadernos Cedes*, Campinas, SP, v. 33, n. 89, p. 15-34, abr. 2013. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0101-32622013000100002>.

MOTA JUNIOR, William Pessoa da; MAUÉS, Olgaíses Cabral. O Banco Mundial e as políticas educacionais brasileiras. *Educação & Realidade*, Porto Alegre, v. 39, n. 4, p. 1137-1152, dez. 2014. DOI: <https://doi.org/10.1590/s2175-62362014000400010>.

MOTTA, Vania Cardoso. Investimento social privado em educação: desmonte do caráter público da educação. *Revista HISTEDBR On-line*, Campinas, SP, v. 16, n. 68, p. 323-337, jun. 2016. DOI: <https://doi.org/10.20396/rho.v16i68.8644082>.

MYERS, Michael David. Qualitative research in information systems. *MIS Quarterly*, v. 21, n. 2, p. 241-242, June 1997.

MYERS, Michael D. Overview of qualitative research. In: MYERS, Michael D. *Qualitative research in business & management*. London: Sage Publications, 2013. p. 5-16.

NAJAM, Adil. Understanding the third sector: revisiting the prince, the merchant, and the citizen. *Nonprofit Management and Leadership*, v. 7, n. 2, p. 203-219, 1996.

NARDI, Henrique Caetano; MACHADO, Paula Sandrine; SILVEIRA, Raquel da Silva (org.). *Diversidade sexual e relações de gênero nas políticas públicas: o que a laicidade tem a ver com isso?* Porto Alegre: Deriva; Abrapso, 2015.

NASCIMENTO, Iracema Santos do. *Fundeb pra valer! A incidência política da Campanha Nacional pelo Direito à Educação na criação do Fundo da Educação Básica*. São Paulo: Chiado Books, 2019.

NERI, Marcelo. *Mapa da nova pobreza*. Rio de Janeiro: FGV Social, 2022. Disponível em: <https://cps.fgv.br/MapaNovaPobreza>. Acesso em: 3 out. 2023.

NIGRINI, Giovanna Valenti; LLANOS, Ulises Flores. Ciencias sociales y políticas públicas. *Revista Mexicana de Sociología*, Ciudad de México, v. 71, p. 167-191, dic. 2009. Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=32119200007>. Acesso em: 3 out. 2023.

NOGUEIRA, Fernando do Amaral. Investimento social privado. In: BOULLOSA, Rosana de Freitas (org.). *Dicionário para a formação em gestão social*. Salvador: Ciags; UFBA, 2014. p. 109-111.

NOGUEIRA, Fernando do Amaral; SCHOMMER, Paula Chies. Quinze anos de investimento social privado no Brasil: conceito e práticas em construção. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPAD – ENANPAD, 33., 2009, São Paulo. *Anais [...]*. Maringá, PR: Anpad, 2009. p. 1-16. Disponível em: http://idis.org.br/wp-content/uploads/2009/11/ISP_15_anos.pdf. Acesso em: 1 out. 2023.

OHASHI, Marisa. *Does reputation matter? Interactions between Corporate Social Responsibility (CSR) and Corporate Political Activity (CPA)*. 2020. 54 f. Dissertação (Mestrado em Administração de Empresas) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2020.

O'MAHONEY, Joe. Embracing essentialism: a realist critique of resistance to discursive power. *Organization*, v. 19, n. 6, p. 723-741, 2012. DOI: <https://doi.org/10.1177/1350508411420901>.

OLIVEIRA, Miguel Darcy de. *Cidadania e globalização: a política externa brasileira e as ONGs*. Brasília, DF: Instituto Rio Branco; Fundação Alexandre Gusmão; Centro de Estudos Estratégicos, 1999.

OLIVEIRA, Vanessa Elias de. As fases do processo de políticas públicas. In: MARCHETTI, Vitor (org.). *Políticas públicas em debate*. São Bernardo do Campo, SP: ABCD Maior; MP; UFABC, 2016.

OLSON, Mancur. *The logic of collective action*. Cambridge: Harvard University Press, 1965.

OMETTO, Maria Paola. *Implicit corporate political activity and elite formation*. 2014. 108 f. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2014.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO – OCDE. *Equity and quality in education: supporting disadvantaged students and schools*. Paris: OECD Publishing, 2012.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA – UNESCO. *Educação de qualidade para todos: um assunto de direitos humanos*. Brasília, DF: Unesco, 2008.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA – UNESCO. *Educação para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável: objetivos de aprendizagem*. Brasília, DF: Unesco, 2017.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA – UNESCO. *Manual para garantir inclusão e equidade na educação*. Brasília, DF: Unesco, 2019.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE – OMS. *Promoción de la salud: glosario*. Genebra: Ministerio de Sanidad y Consumo, 1998.

ORLANDI, Eni Puccinelli. *As formas do silêncio: no movimento dos sentidos*. 6. ed. Campinas, SP: Editora Unicamp, 2007.

ORLANDI, Eni Puccinelli. *Análise do discurso: princípios & procedimentos*. Campinas, SP: Pontes, 2015.

OSPINA, Sonia M.; ESTEVE, Marc; LEE, Seulki. Assessing qualitative studies in public administration research. *Public Administration Review*, v. 78, n. 4, p. 593-605, 2018. DOI: <https://doi.org/10.1111/puar.12837>.

OSTERNE, Maria do Socorro Ferreira. Redistribuição, reconhecimento e participação: dilemas contemporâneos da justiça social no pensamento de Nancy Fraser. *O Público e o Privado*, Fortaleza, v. 14, n. 28, p. 253-264, jul./dez. 2016.

OXFAM; DATAFOLHA. Nós e as desigualdades 2021. *Oxfam Brasil*, São Paulo, 2022. Disponível em: <https://www.oxfam.org.br/um-retrato-das-desigualdades-brasileiras/pesquisa-nos-e-as-desigualdades/pesquisa-nos-e-as-desigualdades-2021/>. Acesso em: 1 out. 2023.

PÁEZ-ACOSTA, Guayana. *Una mirada a las organizaciones de apoyo a la filantropía en Latinoamérica*. São Paulo: Wings, 2018.

PAGOTTO, Livia Menezes. Advocacy em rede: em busca de maior impacto do investimento social privado no Brasil. *Artigos Gife*, São Paulo, v. 1, n. 2, p. 1-12, 2019. DOI: <https://doi.org/10.33816/gife.20190102a1>.

PAGOTTO, Livia Menezes. *Becoming public: the emancipation process of a company town in the light of Critical Theory of Public Administration*. 2020. 289 f. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2020.

PAGOTTO, Livia Menezes; BELINKY, Aron; MACEDO, Fernanda; YAMAHAKI, Camila. *Entre o público e o privado: caminhos do alinhamento o entre o investimento social privado e o negócio*. São Paulo: Gvces, 2016.

PAOLI, Maria Célia. Empresas e responsabilidade social: os enredamentos da cidadania no Brasil. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. v. 1, p. 373-418.

PARADA, Ana Dopico; DAPONTE, Rocío Rodríguez; VÁZQUEZ, Encarnación González. Valoración de la RSC por el consumidor y medición de su efecto sobre las compras. *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, v. 54, n. 1, p. 39-52, feb. 2014. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/S0034759020140105>.

PÊCHEUX, Michel. *Language, semantics, and ideology*. New York: St. Martin's Press, 1982.

PELIANO, Anna Maria T. Medeiros (coord.). *Bondade ou interesse? Como e por que as empresas atuam na área social*. Brasília, DF: Ipea, 2001. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livro_bondade.pdf. Acesso em: 1 out. 2023.

PEREIRA, Gustavo. *Las voces de la igualdad: bases para una teoría crítica de la justicia*. 1. ed. Barcelona: Editorial Proteus, 2010.

PERRET, Natalie; JUNQUEIRA, Luciano. Investimento social privado: o papel das fundações corporativas na gestão das políticas sociais. *Revista Reuna*, Belo Horizonte, v. 16, n. 2, p. 121-138, 2011. Disponível em: <https://revistas.una.br/reuna/article/view/396>. Acesso em: 1 out. 2023.

PHILLIPS, Nelson; HARDY, Cynthia. *Discourse analysis: investigating processes of social construction*. 50. ed. London: Sage Publications, 2002.

PINEDA, Andréa Martini. *Inclusão digital e gêneros digitais em cursos a distância*. 2007. 181 f. Dissertação (Mestrado em Linguística Aplicada) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2007.

PINEDA, Andréa Martins. Redes e movimentos de voluntariado no Brasil e Mundo. In: NACCACHE, Silvia Maria Louzã; CARMO, Kelly Alves do, SOUZA, Felipe Pimenta de. *Voluntariado no Brasil: duas décadas de transformação*. São Paulo: Idis, 2022. p. 55-56.

PINEDA, Andréa Martini; ALVES, Mário Aquino. O valor das diferenças no investimento social privado em educação. *Artigos Gife*, São Paulo, v. 1, n. 1, p. 1-11, 2019.

PINEDA, Andréa Martini; MACHADO, João Guilherme Rocha. Virada argumentativa e análise de discurso em políticas públicas: o I PND. *Boletim de Políticas Públicas*, São Paulo, n. 13, p. 6-14, maio 2021.

PINTO, Celi Regina Jardim. Nota sobre a controvérsia Fraser-Honneth informada pelo cenário brasileiro. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, São Paulo, n. 74, p. 35-58, 2008. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0102-64452008000200003>.

PIOLLI, Evaldo. A influência de atores privados na educação paulista: a primeira geração da privatização. *FINEDUCA – Revista de Financiamento da Educação*, Porto Alegre, v. 11, n. 27, p. 1-19, 2021. DOI: <http://dx.doi.org/10.22491/2236-5907114040>.

PIZZIO, Alex. Embates acerca da ideia de justiça social em relação a conflitos sociais e desigualdades. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 50, n. 3, p. 355-375, maio/jun. 2016. DOI: <https://doi.org/10.1590/0034-7612127748>.

POZZEBON, Marlei; PETRINI, Maíra. Critérios para condução e avaliação de pesquisas qualitativas de natureza crítico-interpretativa. In: TAKAHASHI, Adriana Roseli Wünsch (org.). *Pesquisa qualitativa em administração: fundamentos, métodos e usos no Brasil*. São Paulo: Atlas, 2013. p. 51-72.

PRAKASH, Aseem; GUGERTY, Mary Kay (ed.). *Advocacy organizations and collective action*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010. DOI: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511762635>.

RANIERI, Nina Beatriz Stocco; ALVES, Angela Limongi Alvarenga (org.). *Direito à educação e direitos na educação em perspectiva interdisciplinar*. São Paulo: Cátedra Unesco de Direito à Educação; Universidade de São Paulo, 2018. DOI: <https://doi.org/10.11606/9788553062003>.

RASCHE, Andreas. The corporation as a political actor: European and North American perspectives. *European Management Journal*, v. 33, n. 1, p. 4-8, 2015. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.emj.2014.08.001>.

RAWLS, John. *Uma teoria da justiça*. 1. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1971. v. 1.

RAWLS, John. *Justiça como equidade: uma reformulação*. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

REISIGL, Martin; WODAK, Ruth. The discourse-historical approach (DHA). In: WODAK, Ruth; MEYER, Michael. *Methods of critical discourse analysis*. 2. ed. London: Sage Publications, 2008. p. 87-119.

REISIGL, Martin; WODAK, Ruth. The discourse-historical approach (DHA). In: FLOWERDEW, John; RICHARDSON, John E. *The Routledge handbook of critical discourse studies*. Abingdon: Routledge, 2017. p. 87-121.

RESENDE, Viviane de Melo; PEREIRA, Fábio Henrique. *Práticas socioculturais e discurso: debates transdisciplinares*. Covilhã: Livros LabCom, 2010.

RIBEIRO, Djamila. *O que é lugar de fala?* 1. ed. Belo Horizonte: Letramento, 2017. v. 5.

RIBEIRO, Vanda Mendes. *Justiça na escola e regulação institucional em redes de ensino do estado de São Paulo*. 2012. 455 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

RIBEIRO, Vanda Mendes. Justiça como equidade na escola, igualdade de base, currículo e avaliação externa. *Cadernos Cenpec*, São Paulo, v. 3, n. 1, p. 63-79, jun. 2013. DOI: <http://dx.doi.org/10.18676/cadernoscenpec.v3i1.204>.

RIBEIRO, Vanda Mendes. Igualdade de base: fundamentos de um princípio de justiça para políticas de educação básica. In: JORNADAS LATINOAMERICANAS DE ESTUDIOS EPISTEMOLÓGICOS EM POLÍTICA EDUCATIVA, 2., 2014, Curitiba. *Anais [...]*. Curitiba: Relepe, 2014. p. 1-30.

RIBEIRO, Vanda Mendes; BONAMINO, Alicia; CARVALHO, Cynthia Paes de. Equidade e desigualdade escolar em um recorte da produção acadêmica da sociologia da educação sobre políticas educacionais no Brasil (2006-2017). *Jornal de Políticas Educacionais*, Curitiba, v. 13, e65205, p. 1-21, 2019. DOI: <https://doi.org/10.5380/jpe.v12i0.65205>.

RITTEL, Horst W. J.; WEBBER, Melvin M. Dilemmas in a general theory of planning. *Policy Sciences*, v. 4, n. 2, p. 155-169, 1973. DOI: <https://doi.org/10.1007/BF01405730>.

RIZZOTTO, Maria Lucia Frizon; BORTOLOTO, Claudimara. O conceito de equidade no desenho de políticas sociais: pressupostos políticos e ideológicos da proposta de desenvolvimento da CEPAL. *Interface – Comunicação, Saúde, Educação*, Botucatu, SP, v. 15, n. 38, p. 793-804, 2011. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1414-32832011000300014>.

ROBERTS, Nancy. Wicked problems and network approaches to resolution. *International Public Management Review*, v. 1, n. 1, p. 1-19, 2000. Disponível em: <https://ipmr.net/index.php/ipmr/article/view/175>. Acesso em: 1 out. 2023.

ROCHA, Ednéia Silva Santos. Contribuições da Fundação Ford à formação e consolidação de campos científicos no Brasil. *InCID: Revista de Ciência da Informação e Documentação*, Ribeirão Preto, SP, v. 7, n. 2, p. 93-117, 2017. DOI: <https://doi.org/10.11606/issn.2178-2075.v7i2p93-117>.

ROEMER, John E. Equality of opportunity: a progress report. *Social Choice and Welfare*, v. 19, n. 2, p. 455-471, 2002. DOI: <https://doi.org/10.1007/s003550100123>.

ROEMER, John E. On several approaches to equality of opportunity. *Economics and Philosophy*, v. 28, n. 2, p. 165-200, 2012. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0266267112000156>.

ROEMER, John E. *Teoría general de la explotación y de las clases*. Madrid: Siglo XXI, 1989.

ROEMER, John E.; TRANNOY, Alain. Equality of opportunity. In: ATKINSON, Anthony B.; BOURGUIGNON, François (ed.). *Handbook of income distribution*. 1. ed. Amsterdam: Elsevier, 2015. v. 2, p. 217-300. DOI: <http://dx.doi.org/10.1016/B978-0-444-59428-0.00005-9>.

ROMÃO, Wagner de Melo; ORSI, Rafael Alves; TERENCE, Ana Cláudia Fernandes (org.). *Estudos em políticas públicas: cidadania, desenvolvimento e controle social*. 1. ed. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2014.

ROSEMBERG, Fúlvia. Organizações multilaterais, estado e políticas de educação infantil. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n. 115, p. 25-63, mar. 2002. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0100-15742002000100002>.

ROSSETTI, Fernando. Da filantropia ao investimento social privado. *Filantropia Global*, Lisboa, p. 265-276, 2010.

SALAMON, Lester M. *Global civil society: dimensions of the nonprofit sector*. Baltimore: Johns Hopkins Center for Civil Society Studies, 1999.

SALAMON, Lester M.; ANHEIER, Helmut. K. K. *Caring sector or caring society? Discovering the nonprofit sector cross-nationally* (Working papers of the Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project). Baltimore: Johns Hopkins Institute for Policy Studies, 1994.

SALES, Ricardo Gonçalves. *Políticas de respeito à diversidade sexual no ambiente de trabalho: análise das percepções sobre o papel da comunicação em organizações participantes do Fórum de Empresas e Direitos LGBT*. 2017. 134 f. Dissertação (Mestrado em Ciências da Comunicação) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

SANBORN, Cynthia A.; VILLANUEVA, Alejandra (ed.). *La Fundación Ford y el cambio social en América del Sur, 1962-2012*. 1. ed. Lima: Universidad de Pacífico, 2019. DOI: <https://doi.org/10.21678/978-9972-57-422-1>.

SANTOS, Alexsandro do Nascimento; CALLEGARI, Caio de Oliveira; CALLEGARI, Antonio Cesar Russi. Assessment of the redistributive equity of the new FUNDEB model. *Education Policy Analysis Archives*, v. 30, n. 46, p. 1-28, 2022. DOI: <https://doi.org/10.14507/epaa.30.6754>.

SANTOS, Beatriz Caroline Silvestre dos; MENDONÇA, Patricia Maria E. de. Percepções e experiências dos gestores públicos sobre o alinhamento do investimento social privado às políticas públicas. *Artigos Gife*, São Paulo, v. 1, n. 1, 5, 2019. DOI: <https://doi.org/10.4322/978-85-88462-37-3-05>.

SANTOS, Fernando Burgos Pimentel dos Santos. *A atuação dos governos locais na redução das desigualdades socioeconômicas*. 2013. 209 f. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2013.

SANTOS, Wanderley Guilherme. *Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira*. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1979.

SARAGOÇA, José. Equidade, inclusão e qualidade na educação escolar: desafios e ações possíveis. *II Conferencia Ibérica de Sociología de la Educación*, v. 5, p. 42-53, 2018.

SARTORE, Marina de Souza. Da filantropia ao investimento socialmente responsável: Novas distinções. *Caderno CRH*, Salvador, v. 25, n. 66, p. 451-464, set./dez. 2012. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0103-49792012000300005>.

SASSAKI, Romeu Kazumi. Nada sobre nós, sem nós: da integração à inclusão – parte 2. *Revista Nacional de Reabilitação*, v. 10, n. 58, p. 20-30, set./out. 2007.

SCHERER, Andreas Georg; PALAZZO, Guido. Toward a political conception of corporate responsibility: business and society seen from a habermasian perspective. *Academy of Management Review*, v. 32, n. 4, p. 1096-1120, 2007. DOI: <https://doi.org/10.5465/amr.2007.26585837>.

SCHERER, Andreas Georg; PALAZZO, Guido. The new political role of business in a globalized world: a review of a new perspective on CSR and its Implications for the firm, governance, and democracy. *Journal of Management Studies*, v. 48, n. 4, p. 899-931, 2011. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1467-6486.2010.00950.x>.

SCHLESINGER JR., Arthur. *The cycles of American history*. New York: First Mariner Books, 1986.

SCHOMMER, Paula Chies; ROCHA, Ana Georgina Peixoto; FISCHER, Tânia. Cidadania empresarial no Brasil: três organizações baianas entre o mercado e o terceiro setor. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPAD – ENANPAD, 23., 1999, Foz do Iguaçu, PR. *Anais [...]*. Maringá, PR: Anpad, 1999.

SCHOMMER, Paula Chies; ROCHA, Fabio Cesar da Costa. As três ondas da gestão socialmente responsável no Brasil: dilemas, oportunidades e limites. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPAD – ENANPAD, 31., 2007, Rio de Janeiro. *Anais [...]*. Maringá, PR: Anpad, 2007. p. 16.

SECCHI, Leonardo. *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. 1. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

SECCHI, Leonardo; ITO, Leticia Elena. Think tanks e universidades no Brasil: análise das relações na produção de conhecimento em política pública. *Planejamento e Políticas Públicas*, Rio de Janeiro, n. 46, p. 333-354, jan./jun. 2016. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/observatorio/images/ppp_n46_art12.pdf.

SEGATTO, Catarina Ianni. *Como ideias se transformam em reformas: um estudo comparativo das mudanças educacionais orientadas pelo desempenho nos estados brasileiros*. 2011. 134 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2011.

SEGATTO, Catarina Ianni; ALVES, Mário Aquino; PINEDA, Andréa Martini. Populism and religion in Brazil: the view from education policy. *Social Policy and Society*, v. 21, n. 4, p. 560-574, 2021. DOI: <https://doi.org/10.1017/S147474642100004X>.

SEGATTO, Catarina Ianni; ALVES, Mário Aquino; PINEDA, Andréa Martini. Uncivil society and social policies in Brazil: the backlash in the gender, sexual, and reproductive rights and ethnic and racial relations fields. *Public Administration and Development*, v. 43, n. 1, p. 60-69, 2022. DOI: <https://doi.org/10.1002/pad.1992>.

SEGATTO, Catarina Ianni; PINEDA, Andréa Martini. O que aconteceu com a Educação? *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, 16 jul. 2020. Gestão, Política e Sociedade.

SEGATTO, Catarina Ianni; SANTOS, Fernando Burgos Pimentel dos; ALVES, Mário Aquino; PERIA, Pedro. E o nível subnacional? Os (não) usos das políticas informadas por evidências na política educacional estadual brasileira. In: KOGA,

Natália Massaco; PALOTTI, Pedro Lucas de Moura; MELLO, Janine; PINHEIRO, Maurício Mota Saboya (org.). *Políticas públicas e usos de evidências no Brasil: conceitos, métodos, contextos e práticas*. 1. ed. Brasília, DF: Ipea, 2022. p. 805-828. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-032-5/capitulo26>.

SEN, Amartya. *Equality of what?: lecture delivered at Stanford University*. Stanford, 1979.

SEN, Amartya. *Desigualdade reexaminada*. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SEN, Amartya. *A ideia de justiça*. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

SILVA, Carlos Eduardo Guerra. Gestão, legislação e fontes de recursos no terceiro setor brasileiro: uma perspectiva histórica. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 44, n. 6, p. 1301-1325, 2010.

SILVA, Christian Luiz da; BASSI, Nadia Solange Schmidt. Políticas públicas e desenvolvimento local. In: SILVA, Christian Luiz da (org.). *Políticas públicas e desenvolvimento local: instrumentos e proposições de análise para o Brasil*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2012. p. 15-38.

SILVA, Glauco Peres da. Desafios ontológicos e epistemológicos para os métodos mistos na ciência política. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 30, n. 88, p. 115-128, jun. 2015. DOI: <http://dx.doi.org/10.17666/3088115-128/2015>.

SILVA, Marcelo Nogueira Mallen da. Contrastes prática do lobby e estratégias advocacy: uma análise sobre o caso Brasil e sua regulamentação. *Revista Científica Multidisciplinar Núcleo do Conhecimento*, São Paulo, v. 7, n. 8, p. 35-47, 2019. DOI: <https://doi.org/10.32749/nucleodoconhecimento.com.br/lei/pratica-do-lobby>.

SILVA, Silas Veloso de Paula; ALVES, Isabella Nara Costa; VIDAL, Fernanda Barreto Gueiros. “Ideologia de Gênero” e Escola sem Partido: desafios do ensino da sociologia na política brasileira a partir dos embates hegemônicos em torno da educação. *Revista Diversidade e Educação*, Rio Grande, RS, v. 8, n. 1, p. 70-95, jan./jun. 2020.

SIMIELLI, Lara Elena Ramos. *Coalizões em educação no Brasil: a pluralização da sociedade civil na luta pela melhoria da educação pública*. 2008. 223 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2008.

SIMIELLI, Lara Elena Ramos. Coalizões em educação no Brasil: relação com o governo e influência sobre o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 47, n. 3, p. 567-586, maio/jun. 2013. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0034-76122013000300002>.

SIMIELLI, Lara Elena Ramos. *Equidade educacional no Brasil: análise das oportunidades educacionais em 2001 e 2011*. 2015. 133 f. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2015.

SIMÕES, Armando Amorim. *As metas de universalização da Educação Básica no Plano Nacional de Educação: o desafio do acesso e a evasão dos jovens de famílias de baixa renda no Brasil*. Brasília, DF: Inep/MEC, 2016.

SINDICATO NACIONAL DOS DOCENTES DAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR. MEC revoga portaria do ex-ministro Weintraub que acabava com incentivo de cotas na pós-graduação. *Andes Sindicato Nacional*, Brasília, DF, 23 jun. 2020. Disponível em: <https://www.andes.org.br/conteudos/noticia/mEC-revoga-portaria-do-ex-ministro-weintraub-que-acabava-com-incentivo-de-cotas-na-pos-graduacao1>. Acesso em: 28 set. 2023.

SOARES, Chico. Entrevista com Chico Soares: a avaliação como instrumento de garantia do direito à educação. *Cadernos Cenpec*, São Paulo, v. 2, n. 1, p. 183-213, 2012. DOI: <https://doi.org/10.18676/cadernoscenpec.v2i1.98>.

SOARES, José Francisco. Qualidade e equidade na educação básica brasileira: fatos e possibilidades. In: BROCK, Colin; SCHWARTZMAN, Simon. *Os desafios da educação no Brasil*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2005. p. 87-114.

SOARES, José Francisco; ANDRADE, Renato Júdice de. Nível socioeconômico, qualidade e equidade das escolas de Belo Horizonte. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, Rio de Janeiro, v. 14, n. 50, p. 107-126, jan./mar. 2006. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0104-40362006000100008>.

SOARES, José Francisco; RODRIGUES, Erica Castilho; ÉRNICA, Maurício. *Idea – Indicador de Desigualdades e Aprendizagens*: nota técnica. Campinas, SP: Idea, 2019.

SOARES, José Francisco; XAVIER, Flávia Pereira. Pressupostos educacionais e estatísticos do Ideb. *Educação & Sociedade*, Campinas, SP, v. 34, n. 124, p. 903-923, jul./set. 2013. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0101-73302013000300013>.

SOARES, Swamy de Paula Lima. *Estado, políticas públicas e juventude: avaliação de efeitos de um programa federal na esfera local*. 2013. 211 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

SOARES, Swamy de Paula Lima. Educação, redistribuição e reconhecimento: contribuições do pensamento de Nancy Fraser para o debate sobre justiça. *Educação e Pesquisa*, São Paulo, v. 47, e246094, 2021. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1678-4634202147246094>.

SOUSA FILHO, José Milton de; PEREIRA, Josiane de Andrade; BARBIERI, José Carlos. Responsabilidade social e filantropia estratégica: uma análise dos relatórios de sustentabilidade de empresas brasileiras. In: ENCONTRO ANUAL

DA ANPAD, 35., 2011, Rio de Janeiro. *Anais [...]*. Maringá, PR: Anpad, 2011. p. 1-14.

SOUZA, Celina. “Estado do campo” da pesquisa em políticas públicas no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 15-20, fev. 2003. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0102-69092003000100003>.

SOUZA, Celina. Governos locais e gestão de políticas sociais universais. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 27-41, jun. 2004. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0102-88392004000200004>.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, v. 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1517-45222006000200003>.

SOUZA, Celina. *Coordenação de políticas públicas*. Brasília, DF: Enap, 2018.

SOUZA, Patrícia Laczynski de. *Políticas redistributivas e a redução das desigualdades: a contribuição potencial dos consórcios intermunicipais*. 2012. 224 f. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2012.

SOWA, Jessica E.; SELDEN, Sally Coleman. Administrative discretion and active representation: an expansion of the theory of representative bureaucracy. *Public Administration Review*, v. 63, n. 6, p. 700-710, 2003. DOI: <https://doi.org/10.1111/1540-6210.00333>.

SPINK, Peter Kevin. Pesquisa de campo em psicologia social: uma perspectiva pós-construcionista. *Psicologia & Sociedade*, Recife, v. 15, n. 2, p. 18-42, dez. 2003. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0102-71822003000200003>.

STAKE, Robert E. Qualitative case studies. In: DENZIN, Norman K.; LINCOLN, Yvonna S. *Handbook of qualitative research*. Thousand Oaks: Sage Publications, 1998. p. 443-466.

STROMQUIST, Nelly P. Qualidade de ensino e gênero nas políticas educacionais contemporâneas na América Latina. *Educação e Pesquisa*, São Paulo, v. 33, n. 1, p. 13-25, abr. 2007. DOI: <https://doi.org/10.1590/s1517-97022007000100002>.

TARLAU, Rebecca; MOELLER, Kathryn. O consenso por filantropia. Como uma fundação privada estabeleceu a BNCC no Brasil. *Currículo sem Fronteiras*, [s. l.], v. 20, n. 2, p. 553-603, maio/ago. 2020. DOI: <https://doi.org/10.35786/1645-1384.v20.n2.11>.

TATAGIBA, Luciana. Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando o debate. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 25, p. 209-213, nov. 2005. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0104-44782005000200017>.

TAYLOR, Charles. A política do reconhecimento. In: TAYLOR, Charles. *Argumentos filosóficos*. São Paulo: Edições Loyola, 1995. p. 241-272.

TAYLOR, Charles. La política liberal y la esfera pública. In: TAYLOR, Charles. *Argumentos filosóficos: ensayos sobre el conocimiento, el lenguaje y la modernidad*. Barcelona: Paidós Ibérica, 1997. p. 335-372.

TAYLOR, Charles; WOLF, Susan; ROCKEFELLER, Steven C.; WALZER, Michael; HABERMAS, Jürgen; APPIAH, K. Anthony. *Multiculturalism: examining the politics of recognition*. New Jersey: Princeton University Press, 1994.

THEODORO, Mário; DELGADO, Guilherme. Política social: universalização ou focalização – subsídios para o debate. *Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise*, Brasília, DF, n. 7, p. 122-126, ago. 2003. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/politicas_sociais/ensaio3_Mario7.pdf. Acesso em: 1 out. 2023.

THOMAZINHO, Gabriela. Efeitos do Bolsa Família nas desigualdades educacionais enfrentadas por seus beneficiários. *Estudos em Avaliação Educacional*, São Paulo, v. 30, n. 73, p. 44-69, jan./abr. 2019. DOI: <http://dx.doi.org/10.18222/eae.v30i73.5523>.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. *Educação: agenda de todos*. São Paulo: Moderna, 2017.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. *Educação já: uma proposta suprapartidária de estratégia para a Educação Básica brasileira e prioridades para o Governo Federal em 2019-2022 – versão para debate*. São Paulo: Todos pela Educação, 2018. Disponível em: https://www.todospelaeducacao.org.br/_uploads/_posts/170.pdf. Acesso em: 1 out. 2023.

TOMEI, Patrícia A. Responsabilidade social de empresas: análise qualitativa da opinião do empresariado nacional. *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, v. 24, n. 4, p. 189-202, dez. 1984. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0034-75901984000400029>.

UNTERBERGER, Pamela Dietrich Ribeiro. *Análise do caso brasileiro de alinhamento do investimento social ao negócio à luz da filantropia estratégica*. 2020. 84 f. Dissertação (Mestrado em Gestão para Competitividade) – Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2020.

UTRERA, Lucas; MORITÁN, Javier García; TELLES, Débora; BASTANCHURI, Manuela. *Cuánto, dónde y en qué: la inversión social privada de fundaciones y empresas. Con foco en educación*. Buenos Aires: GDFE, 2021.

VAN DIJK, Teun A. Context and cognition: knowledge frames and speech act comprehension*. *Journal of Pragmatics*, v. 1, n. 3, p. 211-231, 1977. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/0378216677900352>. Acesso em: 1 out. 2023.

VAN DIJK, Teun A. Principles of critical discourse analysis. *Discourse & Society*, v. 4, n. 2, p. 249-283, 1993. DOI: <https://doi.org/10.1177/0957926593004002006>.

VAN DIJK, Teun A. Critical discourse analysis. In: SCHIFFRIN, Deborah; TANNEN, Deborah; HAMILTON, Heidi E. (org.). *The handbook of discourse analysis*. Malden: Blackwell Publishers, 2001. p. 352-371.

VAN DIJK, Teun A. Discourse, context and cognition. *Discourse Studies*, v. 8, n. 1, p. 159-177, 2006. DOI: <https://doi.org/10.1177/1461445606059565>.

VAN DIJK, Teun A. *Ideology and discourse: a multidisciplinary introduction*. Thousand Oaks: Sage Publications, 2011.

VAN DIJK, Teun A. *Discurso e contexto: uma abordagem sociocognitiva*. 1. ed. São Paulo: Contexto, 2017.

VAN MAANEN, John; SØRENSEN, Jesper B.; MITCHELL, Terence R. The interplay between theory and method. *Academy of Management Review*, v. 32, n. 4, p. 1145-1154, 2007. DOI: <https://doi.org/10.5465/amr.2007.26586080>.

VASCONCELOS, Isabella Francisca Freitas Gouveia de; ALVES, Mário Aquino; PESQUEUX, Yvon. Responsabilidade social corporativa e desenvolvimento sustentável: olhares habermasianos. *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, v. 52, n. 2, p. 148-152, mar./abr. 2012.

VESCO, Delci Grapegia dal; SANTOS, Alexandre Corrêa dos; SCARPIN, Jorge Eduardo. Análise do campo científico em pesquisas com a temática Terceiro Setor, no Brasil, sob a perspectiva de redes sociais. *ConTexto*, Porto Alegre, v. 15, n. 29, p. 47-61, jan./abr. 2015.

VILLAR GÓMEZ, Rodrigo. Recursos privados para la transformación social: filantropía e inversión social privada en América Latina hoy. Bogotá: Afe, 2015.

VILLAR GÓMEZ, Rodrigo. *Foundations in Colombia: characteristics, trends, challenges*. Bogotá: Afe, 2018.

WALSH, Bianca. A noção de discurso na AD Pecheutiana e na ACD de Fairclough e implicações nos diferentes modos de análise. *Raído*, Dourados, MS, v. 5, n. 9, p. 9-23, 2011.

WALTENBERG, Fábio D. Elementos para uma definição de justiça em educação. *Cadernos Cenpec*, São Paulo, v. 3, n. 1, p. 41-62, 2013. DOI: <http://dx.doi.org/10.18676/cadernoscenpec.v3i1.203>.

WALTENBERG, Fábio D.; SIMIELLI, Lara; SOARES, José Francisco. *As desigualdades educacionais brasileiras precisam ser reduzidas: Como fazer isso? (Políticas Educacionais em Ação, n. 15)*. São Paulo: FGV, 2021.

WALZER, Michael. *Spheres of justice: a defense of pluralism and equality*. New York: Basic Books, 1983.

WHELAN, Glen. The political perspective of corporate social responsibility: a critical research agenda. *Business Ethics Quarterly*, v. 22, n. 4, p. 709-737, 2012. DOI: <https://doi.org/10.5840/beq201222445>.

WIEPKING, Pamala. The global study of philanthropic behavior. *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, v. 32, p. 194-203, 2021. DOI: <https://doi.org/10.1007/s11266-020-00279-6>.

WINDSOR, Duane. Corporate social responsibility: three key approaches. *Journal of Management Studies*, v. 43, n. 1, p. 93-114, Jan. 2006. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1467-6486.2006.00584.x>.

WODAK, Ruth. Do que trata a ACD – um resumo de sua história, conceitos importantes e seus desenvolvimentos. *Linguagem em (Dis)curso – LemD*, Tubarão, SC, v. 4, n. esp, p. 223-243, 2004.

WODAK, Ruth. Mediation between discourse and society: assessing cognitive approaches in CDA. *Discourse Studies*, v. 8, n. 1, p. 179-190, 2006. DOI: <https://doi.org/10.1177/1461445606059566>.

WODAK, Ruth; MEYER, Michael. *Methods of critical discourse analysis*. London; New York: Sage Publications, 2001.

WODAK, Ruth; BUSCH, Brigitta. Approaches to media texts? In: DOWNING, John D. H.; MCQUAIL, Denis; SCHLESINGER, Philip; WARTELLA, Ellen (ed.). *The Sage handbook of media studies*. Thousand Oaks: Sage Publications, 2004.

XIMENES, Salomão Barros. Responsabilidade educacional: concepções diferentes e riscos iminentes ao direito à educação. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 33, n. 119, p. 353-377, 2012. <https://doi.org/10.1590/S0101-73302012000200003>

YIN, Robert K. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

APÊNDICES

APÊNDICE A – CENSO GIFE E PESQUISA BISC

	Censo GIFE	BISC
Realizadora	Gife	Comunitas
	https://gife.org.br/censo-gife/	https://bisc.org.br/
Descrição	Pesquisa quantitativa, autodeclaratória e voluntária, que fornece um panorama sobre recursos, estrutura, formas de atuação e estratégias das empresas e dos institutos e fundações empresariais, familiares e independentes que destinam recursos privados para projetos de finalidade pública.	O Benchmarking do Investimento Social Corporativo (BISC) é uma ferramenta que traça parâmetros e comparações sobre o perfil dos investimentos sociais no Brasil, com o objetivo de apoiar a gestão social privada, visando a ampliação da qualidade e impacto do investimento social.
Respondentes	Rede de associados Gife	Grupo selecionado, com a participação voluntária de algumas das maiores empresas do mundo, fundações e institutos.
Periodicidade	A cada 2 anos	Anualmente
Edições	10 edições	15 edições
Última edição	2020	2022

Fonte: Elaboração da autora.

APÊNDICE B – TIPOLOGIAS DE POLÍTICAS E ARENAS PÚBLICAS PARA THEODORE LOWI E TRIDIMENSIONALIDADE DE JUSTIÇA SOCIAL

Teoria política	Descrição	Teórico(a) referência			Processo decisório	Exemplos de políticas Educacionais brasileiras
Políticas distributivas	Decisões tomadas pelo governo para alocação de recursos que não estão constrangidos por recursos limitados, gerando impactos mais individuais do que universais, ao privilegiar certos grupos sociais ou regiões, sem que nenhuma outra seja prejudicada	Theodore Lowi	probabilidade de coerção remota	Impacto coercitivo individual	Ocorrem fundamentalmente no Congresso: composto por atores com grande capacidade de barganha	Programa federal 'Transporte Escolar Acessível': a legislação brasileira garante transporte acessível para estudantes com deficiência, facilitando o acesso à escola em horário regular, bem como ao Atendimento Educacional Especializado (AEE) em dias e horários pré-determinados.
Políticas regulatórias	Mais visíveis ao público, envolvendo burocracia, políticos e grupos de interesse. Têm impactos específicos e individualizados, mas não são facilmente desagregadas. Embora sejam feitas em termos gerais – e não específicas a partir da pressão de grupos organizados – seus		probabilidade coercitiva imediata	impacto coercitivo individual		A Lei que organiza o campo da educação brasileira é a Lei de Diretrizes e Bases (Lei Federal n.º 9394/96).

	efeitos alteram as estruturas de custos dos agentes individuais					
Políticas redistributivas	São generalizáveis e envolvem setores sociais mais abrangentes, e não são facilmente atomizadas; São mais difíceis de serem implementadas, porque há, por definição, um grupo sendo beneficiado e outro, prejudicado. Concentradas em injustiças socioeconômicas, oriundas da estrutura econômica da sociedade		probabilidade coercitiva imediata	incidem coercitivamente sobre o coletivo	São elaboradas e implementadas pelo Poder Executivo, por caracterizar-se por decisões altamente centralizadas. Para Lowi, uma política pública redistributiva geraria um processo político altamente conflituoso, uma vez que os atores identificariam os benefícios e as desvantagens dessa política pública e buscariam as melhores condições para sua implementação	Políticas de financiamento educacional, em que todos os municípios e estados contribuem para a constituição de um fundo (como o FUNDEB), mas o recurso é repartido de acordo com as matrículas e não com as contribuições. Bolas de Estudo para retenção de estudantes do Ensino Médio, como a Poupança Jovem em MG e no PI.
Políticas constitutivas	Visam a criação ou modificação da estrutura de governo ou das relações de poder e o estabelecimento de regras pela adoção de decisões públicas. Lidam com procedimentos.		probabilidade de coerção remota	incidem coercitivamente sobre o coletivo	Provocam conflitos entre os entes e os atores envolvidos, pois alteram o equilíbrio existente entre quem decide e quem executa.	Ordenamentos jurídicos que definem a distribuição de responsabilidade entre municípios, Estados e a União como a própria Constituição Federal de 1988

Fonte: Gomes e Alves (2017); Lima (2010); Romão, Orsi e Terence (2014); Souza (2012).

APÊNDICE C – DESCRIÇÃO DE PARTICIPANTES: ENTREVISTAS

Informante	Duração entrevista	Proximidade	Perfil	
Entrevista_1	01:10	vínculo de amizade	branco(a)	Consultor(a), com passagens por setor privado e gestão de ISP
Entrevista_2	00:55	vínculo de amizade	branco(a)	Consultor(a) do ISP, com passagens pela gestão do setor público nas esferas municipal e federal e gestão de ISP
Entrevista_3	00:50	vínculo de amizade	branco(a)	Gestor(a) do ISP, com passagens por organismos internacionais, outras instituições de ISP e no setor público na esfera municipal
Entrevista_4	1h45	se conhecem	branco(a)	Gestor(a) do ISP, com passagens pela academia e como gestor(a) no setor público na esfera federal
Entrevista_5	2h06	não se conheciam	branco(a)	Gestor(a) do ISP e pesquisador(a), com passagens pela academia, sociedade civil e no setor público na esfera municipal
Entrevista_6	1h10	não se conheciam	branco(a)	Na academia, com passagens pelo setor público como gestor(a) na esfera federal e estadual
Entrevista_7	1h10	vínculo de amizade	branco(a)	Consultor(a) do ISP, com passagens pelo setor privado e gestão do setor público esferas municipal
Entrevista_8	2h6	se conhecem	branco(a)	Acadêmico, com passagens por movimentos sociais e ISP
Entrevista_9	1h17	se conhecem	branco(a)	Gestor(a) do ISP, com passagens por organismos internacionais, outras instituições de ISP e organizações da Sociedade Civil
Entrevista_10	1h08	se conhecem	branco(a)	Academico(a), com passagens pela gestão pública na esfera federal

Entrevista_11	1h	se conhecem	branco(a)	Pesquisador(a) e consultor(a), com passagens por grandes empresas e gestão de ISP
Entrevista_12	1h	não se conheciam	branco(a)	Acadêmico(a), com passagens pela gestão pública na esfera federal e estadual
Entrevista_13	1h05	não se conheciam	branco(a)	Gestor(a) do ISP, com passagens por organizações da Sociedade Civil
Entrevista_14	1h40	ex-gestor	não branco(a)	Acadêmico e gestor(a) na esfera municipal, com passagens pelo setor público nas esferas federal e estadual, pelo ISP e organizações da Sociedade Civil.
Entrevista_15	00:45'	ex-gestor	branco(a)	Acadêmico, teve passagens pelo governo nas instâncias federal e estadual e como gestor(a) do ISP
Entrevista_16	1h05'	não se conheciam	branco(a)	Acadêmico(a), professor(a) universitário(a) aposentado(a)
Entrevista_17	1h22'	se conhecem	branco(a)	Consultor(a) do ISP, com passagens por movimentos sociais e na gestão pública nas esferas municipal, estadual e federal
Entrevista_18	00:57'	se conhecem	não branco(a)	Gestor(a) do ISP, com passagens pela academia, pelo setor público municipal e consultoria para o ISP
Entrevista_19	00:49'	ex-gestor	branco(a)	Gestor(a) do ISP, com passagem por consultorias
Entrevista_20	01:26'	não se conheciam	branco(a)	Gestor(a) do ISP, com passagem por organizações da Sociedade Civil
Entrevista_21	02:02	se conhecem	branco(a)	Gestor(a) do ISP, com passagem por organizações da Sociedade Civil e pelo governo na esfera federal
Entrevista_22	01:28'	se conhecem	branco(a)	Especialista em educação, atuando em organização do ecossistema da educação pública nacional

Entrevista_23	03'13	não se conheciam	branco(a)	Academico(a), com passagens pelo ISP e por organizações da sociedade civil
Entrevista_24	00:32'	se conhecem	não branco(a)	Gestor(a) de organização da sociedade civil, com passagem pela academia
Entrevista_25	00:26	se conhecem	não branco(a)	Especialista em educação, atuando em organização da sociedade civil
Entrevista_26	01:33	se conhecem	branco(a)	Academico(a), com passagens pela gestão pública federal e estadual, e conselho de instituições de ISP

Fonte: Elaboração da autora.

APÊNDICE D – DESCRIÇÃO DE MAIS DADOS

	Tipo	Fonte	Ano	Descrição
1	Documento	Documento público	2021	Relação dos agraciados com o Prêmio Darcy Ribeiro de Educação de 2002 a 2021
2	Documento	Documento público	2016	Livreto Prêmio Darcy Ribeiro
3	Documento	Documento público	2017	Livreto Prêmio Darcy Ribeiro
4	Documento	Documento público	2017	Minuta do Plano de Trabalho da Subcomissão Permanente destinada à acompanhar a Consolidação do texto da Base Nacional Comum Curricular (BNCC) e a Reforma do Ensino Médio no País
5	Documento	Documento público	2016	Discursos proferidos pelo Deputado Saraiva Felipe durante seu mandato como Presidente da Comissão de Educação (2015/2016)
6	Documento	Documento público	2021	Relatório de Atividades da Comissão de Educação da Câmara dos Deputados
7	Documento	Documento público	2019	Relatório de Atividades da Comissão de Educação da Câmara dos Deputados
8	Documento	Documento público	2018	Relatório de Atividades da Comissão de Educação da Câmara dos Deputados
9	Documento	Documento público	2017	Relatório de Atividades da Comissão de Educação da Câmara dos Deputados
10	Documento	Documento público	2016	Relatório de Atividades da Comissão de Educação da Câmara dos Deputados
11	Documento	Documento público	2015	Relatório de Atividades da Comissão de Educação da Câmara dos Deputados
12	Documento	Documento público	2014	Relatório de Atividades da Comissão de Educação da Câmara dos Deputados
13	Documento	Documento público	2013	Relatório de Atividades da Comissão de Educação da Câmara dos Deputados

14	Documento	Documento público	2012	Relatório de Atividades da Comissão de Educação da Câmara dos Deputados
15	Documento	Documento público	2011	Relatório de Atividades da Comissão de Educação da Câmara dos Deputados
16	Documento	Documento público	2022	Ata reunião Fundeb
17	Documento	Documento público	2008	Guia de tecnologias sociais – MEC 2008
18	Documento	Documento público	2009	Guia de tecnologias sociais – MEC 2009
19	Documento	Documento público	2011/2012	Guia de tecnologias sociais – MEC 2011 / 2012
1	Evento	Documento público	2019	Seminário Democracia, Educação e Equidade: uma agenda para todos
2	Evento	vídeo no Youtube	2021	Aula inaugural do Departamento de Educação da PUC-Rio 2021.2, com Prof. Dr. Daniel Cara (FEUSP)
3	Evento	participação	2023	12º Congresso GIFE 2023: Desafiando Estruturas de Desigualdades
4	Evento	participação	2018	10º Congresso GIFE
5	Evento	participação	2016	8º Congresso GIFE
6	Evento	Documento público	2014	6º Congresso GIFE
7	Evento	Documento público	2012	5º Congresso GIFE
8	Evento	Documento público	2010	4º Congresso GIFE
9	Evento	participação	2019	Lançamento Educação Já – 2018
10	Evento	vídeo no Youtube	2020	Filantropia e a agenda pública brasileira
1	Mat. Institucional	vídeo institucional	2020	Novo Fundeb aprovado no Congresso Nacional

2	Mat. Institucional	vídeo institucional	2019	A responsabilidade de cada um pela igualdade para todos
3	Mat. Institucional	vídeo institucional	2019	3 visões sobre educação e desigualdade
4	Mat. Institucional	vídeo institucional	2019	ISP Por "Equidade Racial"
5	Mat. Institucional	vídeo institucional	2019	Incluir os excluídos como forma de combate às desigualdades
6	Mat. Institucional	vídeo institucional	2019	Fundação Lemann e Reforma do Ensino Médio

Fonte: Elaboração da autora.