

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS
Programa de Pós-Graduação em Educação

Geovanna Passos Duarte

**A EDUCAÇÃO PROFISSIONAL SOB O PROGRAMA CHOQUE DE GESTÃO
EM MINAS GERAIS: uma análise crítica à luz do conceito de Estado Ampliado em
Gramsci (1891-1937)**

Belo Horizonte
2024

Geovanna Passos Duarte

**A EDUCAÇÃO PROFISSIONAL SOB O PROGRAMA CHOQUE DE GESTÃO
EM MINAS GERAIS: uma análise crítica à luz do conceito de Estado Ampliado em
Gramsci (1891-1937)**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em
Educação da Pontifícia Universidade Católica de
Minas Gerais como requisito parcial para a obtenção
do título de doutor em Educação

Orientador: Prof. Dr. Carlos Roberto Jamil Cury

Área de Concentração: Educação

Belo Horizonte
2024

FICHA CATALOGRÁFICA

Elaborada pela Biblioteca da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais

D812e Duarte, Geovanna Passos
A educação profissional sob o programa choque de gestão em Minas Gerais: uma análise crítica à luz do conceito de Estado Ampliado em Gramsci (1891-1937) / Geovanna Passos Duarte. Belo Horizonte, 2024.
211 f. : il.

Orientador: Carlos Roberto Jamil Cury

Tese (Doutorado) - Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais.
Programa de Pós-Graduação em Educação

1. Gramsci, Antonio, 1891-1937 - Crítica e interpretação. 2. Hegemonia. 3. Reforma administrativa - Minas Gerais. 4. Educação e Estado - Minas Gerais. 5. Ensino profissional - Política governamental - Minas Gerais. 6. Ensino técnico. 7. Formação profissional. I. Cury, Carlos Roberto Jamil. II. Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Programa de Pós-Graduação em Educação. III. Título.

SIB PUC MINAS

CDU: 373.6

Ficha catalográfica elaborada por Fabiana Marques de Souza e Silva - CRB 6/2086

Geovanna Passos Duarte

**A EDUCAÇÃO PROFISSIONAL SOB O PROGRAMA CHOQUE DE GESTÃO
EM MINAS GERAIS: uma análise crítica à luz do conceito de Estado Ampliado em
Gramsci (1891-1937)**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em
Educação da Pontifícia Universidade Católica de
Minas Gerais como requisito parcial para a obtenção
do título de doutor em Educação.

Prof. Dr. Carlos Roberto Jamil Cury – PUC Minas (Orientador)

Profa. Dra. Maria Helena Augusto – CNPQ/ SEE/MG (Banca Examinadora)

Prof. Dr. José Marcelino de Resende Pinto – USP (Banca Examinadora)

Prof. Dr. Romualdo Portela de Oliveira – USP (Banca Examinadora)

Prof. Dr. Teodoro Adriano Costa Zanardi – PUC Minas (Banca Examinadora)

Belo Horizonte, 26 de agosto de 2024.

AGRADECIMENTO

Para a construção do objeto e execução dessa pesquisa eu pude contar com o apoio de um grande orientador e estudioso, o Professor Dr. Carlos Roberto Jamil Cury. Para além de sua análise crítica rigorosa de um marxismo refinado e diverso, sua profundidade conceitual e sua capacidade de compreensão das relações sociais e do mundo à sua volta, está a sua sensibilidade para compreender e nos auxiliares diante das nossas dificuldades acadêmicas e pessoais. O desenvolvimento do processo de orientação com o Professor Dr. Carlos Roberto Jamil Cury, sem dúvida, representou muito mais que o aprendizado acadêmico. Significou, tanto uma ampliação da minha capacidade de análise crítica da realidade, das minhas concepções de mundo, como também e principalmente, um aprendizado a partir de seu exemplo de intelectual rigoroso, ao mesmo tempo, sensível e afetuosa nas relações interpessoais. Diante dessas considerações é que tomo a liberdade, já no início de meus agradecimentos, de apresentar-te como um amigo. Sou muito grata por tudo Professor Cury.

Agradeço ainda aos Prof. Dr. José Marcelino de Resende Pinto e Prof. Dr. Teodoro Adriano Costa Zanardi, que compuseram a banca de qualificação e contribuíram com análises e sugestões preciosas para o desenvolvimento da pesquisa. Outro agradecimento muito especial dedico ao Programa de Pós-graduação da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais e pelo seu seletivo quadro de professores. Tive oportunidade de cursar disciplinas que abriram horizontes para a minha pesquisa e contribuíram para meu arcabouço teórico.

Aos meus amigos, de longas e curtas datas, de curtas e longas distâncias, aos que já deixaram essa existência, mas que vivem em minha memória, aos que sempre estiveram comigo, agradeço o companheirismo e encorajamento.

Agradeço aos ex-presidentes Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff. O primeiro preso e a segunda golpeada por – entre vários outros motivos – por terem sido os dois presidentes que mais investiram nas universidades públicas e ampliaram a oferta de vagas nos programas de pós-graduação nas universidades privadas.

Agradeço à classe trabalhadora, pelos desafios compartilhados e empenho em criar estratégias rumo à uma sociedade mais justa e emancipadora que, com sua luta, conseguiu ensino público, democrático e socialmente referenciado na forma de Universidade para que eu, uma filha da classe trabalhadora, pudesse me tornar doutora.

Por fim, um agradecimento profundo a todos aqueles que compartilham comigo o sentido da vida. Obrigada por contribuírem para que meus pés sempre pisassem na realidade concreta.

RESUMO

O presente trabalho aborda o " Programa Choque de Gestão" – PCG como um conjunto de medidas levadas a cabo pelo Governo do Estado de Minas Gerais entre 2003 e 2014, a partir de uma perspectiva relacional: analisando a forma como foram construídos seus condicionantes, suas estratégias de atuação e seus instrumentos de influência. Neste percurso de investigação foram analisadas três gerações de reformas chamadas Choque de Gestão, Estado para Resultados, Estado em Rede ou Gestão para a Cidadania. O objetivo geral buscou compreender o programa choque de gestão não apenas como um Reforma Administrativa do Estado – RAE, mas ainda, como uma política de ampliação do estado, que contou de um lado, com o domínio político e econômico da classe hegemônica por meio das entidades, associações e empresariado e portanto dos seus aparelhos privados de hegemonia - APHs e do outro o Estado redefinindo o seu papel se retirando da oferta direta, e portanto um facilitador financeiro e concentrando sua ação no monitoramento e avaliação como é o caso da oferta do Programa de Educação Profissional – PEP. Na construção teórica que conduziu a pesquisa utilizo como método de análise a interpretação do PCG à luz dos conceitos Gramscianos de Estado integral (Estado ampliado), Hegemonia, Aparelhos Privados de Hegemonia, Guerra de posições e Intelectual Orgânico de Gramsci (2002, 2007a, 2007b, 2011, 2012, 2013). O exame da lógica do PCG permitiu constatar que os elementos necessários para colocar em ação um Estado ampliado, consolidando a abordagem gerencial e, portanto, a subsunção a lógica do mercado, restou comprovado, principalmente na análise do PEP, em que ocorreu uma pulverização da oferta da EPT em Minas Gerais tendo o Estado assumindo o papel mais voltado para a indução, monitoramento e avaliação da oferta e sua execução para setores externos ao setor público por meio de PPP, alianças como OSCIPs convenio para a oferta da EPT com a sociedade civil empresarial.

Palavras-chaves: Programa choque de gestão; Estado ampliado, oferta da educação profissional

RÉSUMÉ

Ce travail aborde le "Programme Choc de Gestion" - PCG comme un ensemble de mesures mises en œuvre par le Gouvernement de l'État du Minas Gerais entre 2003 et 2014, à partir d'une perspective relationnelle : en analysant la manière dont ont été construits ses conditionnements, ses stratégies d'action et ses instruments d'influence. Dans ce parcours d'investigation, trois générations de réformes appelées Choc de Gestion, État pour les Résultats, État en Réseau ou Gestion pour la Citoyenneté ont été analysées. L'objectif général visait à comprendre le Programme Choc de Gestion non seulement comme une réforme administrative de l'État - RAE, mais encore, comme une politique d'élargissement de l'État qui comptait d'une part sur la domination politique et économique de la classe hégémonique à travers les entités, les associations et les entrepreneurs et donc leurs appareils privés d'hégémonie - APHs et, d'autre part, sur l'État redéfinissant son rôle en se retirant de l'offre directe, et donc en devenant un facilitateur financier et concentrant son action sur la surveillance et l'évaluation, comme c'est le cas de l'offre du Programme d'Éducation Professionnelle - PEP. Dans la construction théorique qui a conduit la recherche, j'utilise comme méthode d'analyse l'interprétation du PCG à la lumière des concepts Gramsciens de l'État intégral (État élargi), Hégémonie, Appareils Privés d'Hégémonie, Guerre de Positions et Intellectuel Organique de Gramsci (2002, 2007a, 2007b, 2011, 2012, 2013). L'examen de la logique du PCG a permis de constater que les éléments nécessaires pour mettre en action un État élargi, consolidant l'approche managériale et, par conséquent, la subsumption à la logique du marché, ont été prouvés, notamment dans l'analyse du PEP, où il y a eu une pulvérisation de l'offre de l'EPT dans le Minas Gerais avec l'État assumant un rôle plus orienté vers l'incitation, la surveillance et l'évaluation de l'offre et son exécution pour des secteurs extérieurs au secteur public par le biais de PPP, des alliances avec les OSCIPs et des conventions pour l'offre de l'Éducation Professionnelle Technique - EPT avec la société civile entrepreneuriale.

Mots-clés : Programme Choc de Gestion ; État élargi, offre de l'éducation professionnelle.

RESUMEN

Este trabajo aborda el "Programa Choque de Gestão" – PCG como un conjunto de medidas llevadas a cabo por el Gobierno del Estado de Minas Gerais, entre 2003 y 2014, desde una perspectiva relacional: analizando la forma en que se construyeron sus condiciones, sus estrategias de acción y sus instrumentos de influencia. En este camino de investigación se analizaron tres generaciones de reformas denominadas Shock de Gestión, Estado por Resultados, Estado en Red o Gestión para la Ciudadanía. El objetivo general buscó entender el "Programa Choque de Gestão" no solo como una Reforma Administrativa del Estado - RAE, sino también como una política de expansión del Estado, que contó, por un lado, con el dominio político y económico de la clase hegemónica a través de entidades, asociaciones y empresarios y, por tanto, sus aparatos privados de hegemonía - los APH y, por otro, el Estado, redefiniendo su papel retirándose de la oferta directa, y por tanto de facilitador financiero, concentrando su acción en el seguimiento y la evaluación, como es el caso de la oferta del Programa de Educación Profesional - PEP. En la construcción teórica que llevó a cabo la investigación, utilizo como método de análisis la interpretación del PCG a la luz de los conceptos gramscianos de Estado Integral (Estado integral), Hegemonía, Aparatos Privados de Hegemonía, Guerra de Posiciones y el Intelectual Orgánico de Gramsci (2002), 2007a, 2007b, 2011, 2012, 2013). El examen de la lógica del PCG permitió comprobar que los elementos necesarios para poner en marcha un Estado ampliado, consolidando el enfoque empresarial y, por lo tanto, la subsunción de la lógica del mercado, quedaron probados, principalmente en el análisis del PEP, en el que hubo una dispersión de la oferta de EPT, en Minas Gerais, asumiendo el Estado el papel más centrado en la inducción, seguimiento y evaluación de la oferta y su ejecución para sectores fuera del sector público a través de APP, alianzas como las OSCIP. Acuerdo para oferta de EPT con empresas de la sociedad civil.

Palabras clave: Programa choque de Gestión; Estado ampliado, oferta de la educación profesional

LISTA DE FIGURAS

Figura 1	Análise das Leis delegadas sob a ótica da teoria de Gramsci	92
Figura 2	Rede de atuação do APH	110
Figura 3	Clientes atendidos pela MACROPLAN	112
Figura 4	Parceiros CMPE	118
Figura 5	Empresas associadas à FUNDAMIG	122
Figura 6	Parceiros da ACMinas	125
Figura 7	Empresas associadas a Fundação vale	127
Figura 8	REDE	165
Figura 9	Investimentos no PEP	169
Figura 10	Matrículas PEP	170
Figura 11.	Melhores e piores instituições do PEP	185

LISTA DE QUADROS

Quadro 1	Relação de Dissertações do banco de dados da CAPES	23
Quadro 2	Relação de Teses do banco de dados da CAPES	25
Quadro 3	Lista de documentos analisados do PCG	25
Quadro 4	Matriz de análise	27
Quadro 5	As três gerações do Choque de Gestão 2003 – 2014	80
Quadro 6	Uma leitura Gramsciana do Programa Choque de Gestão	82
Quadro 7	APHS Empresariais	101
Quadro 8	APHS Associações empresariais	115
Quadro 9	APHS Institucionais	128
Quadro 10	Comparação entre o PEP e o Pronatec	171

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AEC	Agentes Estaduais de Capacitação
AIE	Aparelhos Ideológicos do Estado
AMC	Agentes Municipais de Capacitação
AP	Aparato Hegemônico
APH	Aparelho Privado de Hegemonia
APL.	Arranjos produtivos locais
BDMG	Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais
BDTD	Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações
BM	Banco Mundial
BSC	Balanced Scorecard
CAOT/MP	Centro de Apoio Operacional ao Terceiro Setor do Ministério Público
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CCB	Código Civil Brasileiro
CCJ/ALMG Gerais	Comissão de Constituição e Justiça da Assembleia Legislativa de Minas Gerais
CDI	Companhia de Distritos Industriais
CDES	Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social
CEAG	Centro de Assistência Gerencial
CEAS	Conselho Estadual de Assistência Social
CEDEPLAR	Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional
CEFET/MG	Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais
CeMAIS	Centro Mineiro de Alianças Intersetoriais
CEMICAMP	Centro de Pesquisas em Saúde Reprodutiva de Campinas
CEMIG	Companhia Energética de Minas Gerais
CF	Constituição Federal
CFFO	Comissão de Fiscalização Financeira e Orçamentária

CNCT	Catálogo Nacional de Cursos Técnicos
CNDI	Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial
COPEC	Comitê de Pré-Qualificação dos Empreendedores Públicos
CSAP	Curso Superior de Administração Pública
CSN	Companhia Siderúrgica Nacional
CVRD	Companhia Vale do Rio Doce
DEP	Departamento de Estudos e Projetos
ESAV	Escola Superior de Agricultura e Veterinária em Viçosa
EPR	Estado para Resultados
EPT	Educação Profissional Técnica
FDC	Fundação Dom Cabral
FJP	Fundação João Pinheiro
FASFIL	Fundações e Associações sem Fins Lucrativos
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FMI	Fundo Monetário Internacional
GBM	Grupo Banco Mundial
GERAES	Gestão Estratégica de Recursos e Ações do Estado
GIFES	Grupos de Institutos Fundações e Empresas
IBS	Instituto Brasileiro de Siderurgia
IDEPLAR	Instituto de Desenvolvimento e Planejamento Regional
IEDI	Instituto para o desenvolvimento Industrial
IEE	Instituto de Estudos Empresariais
IISI	Internationale Iron and Steel Institut
IL	Instituto Libertas
IMIL	Instituto Milênio
INDI	Instituto de Desenvolvimento Industrial de Minas Gerais
IO	Intelectual Orgânico

LIDE	Líderes Empresariais
LOA	Lei Orçamentária da União
MARE	Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
MBC	Movimento Brasil Competitivo
MEC	Ministério da Educação
MCRN	Movimento Cívico de Recuperação Nacional
MPC	Modo de Produção Capitalista
MPMG	Ministério Público de Minas Gerais
NGP	Nova Gestão Pública
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ONG	Organizações Não Governamental
OSCIP	Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
PADAP	Programa de Assentamento Dirigido do Alto Paranaíba
PCG	Programa Choque de Gestão
PDRAE	Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estadual
PEP	Programa de Educação Profissional
PE	Projetos Estratégicos
PFL	Partido Frente Liberal
PGQP	Programa Gaúcho da Qualidade e Produtividade
PIB	Produto Interno Bruto
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PMDI	Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado
PMGP	Programa Modernizando a Gestão Pública
PPAG	Plano Plurianual de Ação Governamental
PPCS	Poder Político e Classes Sociais
PPGE/PUC/MG	Programa de Pós-Graduação Educação da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais

PPGE/UFMG Minas Gerais	Programa de Pós-graduação em Educação na Universidade Federal de
PPP	Parceria Público-Privado
PPS	Partido Popular Social
FUNDESE-ER	Programa de Desenvolvimento de Empreendimentos da Estrada Real
PROCAP	Programa de Capacitação de Professores
PRODECER Cerrados	Programa de Cooperação Nipo-brasileiro para o Desenvolvimento dos
PSDB	Partido Social Democrático Brasileiro
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
REA	Reforma Administrativa do Estado
SEBRAE	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SEPLAG	Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais
SIMA	Sistema de Monitoramento e Avaliação
UERJ	Universidade Estadual do Rio de Janeiro
UBE	União Brasileira de Empresários
UFMG	Universidade Federal de Minas Gerais
USIMINAS	Usinas Siderúrgicas de Minas Gerais

INTRODUÇÃO	16
OBJETIVOS	21
ASPECTOS METODOLÓGICOS	22
Estratégia de coleta de dados	22
Recorte analítico	26
Modelo de análise dos dados	26
Estruturação geral da Tese: capítulos	31
 1. FUNCIONAMENTO DAS PRÁTICAS POLÍTICAS: NOÇÕES GERAIS EM KARL MARX E POULANTZAS.....	33
1.1 Estado em Marx – Diretório do Poder.....	33
1.2 Estado em Poulantzas – Condensação material de uma relação de forças	39
1.3 Classes e Frações de classes e Frações dominantes	42
1.4 Bloco no poder	47
 2. UMA CARTOGRAFIA GRAMSCIANA: DA UTILIDADE DE GRAMSCI.....	49
2.1 Estado em Gramsci – Integral.....	53
2.2 Hegemonia.....	57
2.3 Guerra de movimento e guerra de posições	59
2.4 Intelectual orgânico	61
2.5 Sociedade Civil.....	63
2.6 Aparato Hegemônico.....	66
 3. O PROGRAMA CHOQUE DE GESTÃO: UMA METODOLOGIA DE AÇÃO À LUZ DOS CONCEITOS DE GRAMSCI.....	72
3.1 A arquitetura do Programa Choque de Gestão: do córtex político ao estado-maior.	80
3.1.1 Primeira Geração do Programa Choque de Gestão – O ajuste fiscal e novo padrão de desenvolvimento	84
3.1.2 Segunda Geração do Programa Choque de Gestão – Estado para Resultados	96
3.1.3 Terceira Geração do Programa Choque de Gestão – Gestão para Cidadania e seu viés cultural e ideológico.....	99
3.2 Aparelhos Privados de Hegemonia	100
3.2.1 APHs empresariais que visam converter o modelo de gestão público em um modelo de gestão privada	104

3.2.1.1	<i>MBC – Movimento Brasil Competitivo</i>	106
3.2.1.2	<i>INDG ou Falconi</i>	110
3.2.1.3	<i>MACROPLAN</i>	114
3.2.1.4	<i>HERKENHOF & PRATES – H&P</i>	117
3.2.2	Associações empresariais sem fins lucrativo fortalecendo a sociedade civil empresarial e atuando na educação	119
3.2.2.1	<i>Conspiração Mineira pela Educação – CMPE – Um embrião do “todos pela educação”</i>	120
3.2.2.2	<i>FUNDAMIG – Empresariado sem Fins Lucrativo e fortalecendo a Sociedade Civil</i>	123
3.2.2.3	<i>ACMinas - Aliança intersetorial pela Educação</i>	128
3.2.2.4	<i>Fundação Vale</i>	130
3.2.3	Aparelhos Privados de Hegemonia atuando na proposição de políticas e ideologia	131
4.2.3.1	<i>Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais S.A. - BDMG</i>	133
3.2.3.2	<i>Banco Mundial – BIRD e a AID</i>	137
3.2.3.3	<i>Fundação João Pinheiro – FJP</i>	143
3.3	Intelectuais Orgânicos do Programa Choque de Gestão	145
3.3.1	<i>Empreendedor Público- EP</i>	146
3.3.2	<i>Especialistas de Políticas Públicas de Minas Gerais - EPPGG</i>	150
4.	ESTADO AMPLIADO: UMA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL PRÊT À PORTER	154
4.1	As parcerias público-privado - PPP	159
4.2	As Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIPs	161
4.3.	Um programa que aparece pela primeira vez na imprensa e ganha ossatura na legislação	165
4.4	A Fundação Vale e a oferta do PEP	180
4.5	Monitoramento e Avaliação	184
	CONSIDERAÇÕES FINAIS	194
	REFERÊNCIAS	201

INTRODUÇÃO

Ao apresentar a linha condutora da trajetória da construção desta tese, que iniciou na proposição do Projeto de Pesquisa, no processo de seleção do Programa de Pós-Graduação Educação da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais – PPGE/PUC/MG, considero relevante destacar um trinômio: a inquietação que moveu a presente investigação, as premissas pessoais e fatores de ordem objetiva que levaram a estabelecer este objeto de pesquisa. Na sequência desta introdução delinea-se de forma sintetizada a exposição da pesquisa, evidenciando o recorte teórico e empírico do tema proposto, os aspectos metodológicos, o período de abrangência, bem como a contextualização do tema para os estudos na área da Educação.

Primeiramente, desde que entrei no Estado como servidora pública estadual, no cargo de Analista Educacional, exercendo a função de Inspetora Escolar, em 2002, a minha trajetória profissional foi permeada por debates sobre o papel do Estado, aspectos da organização, definições das políticas públicas de Estado e políticas públicas de governo. A lotação do meu cargo permitiu durante diversos governos *estar* não só como observadora, mas como participante das políticas públicas sociais implementadas, suprimidas, ampliadas nas diversas gestões, principalmente aquelas voltadas para a Educação. Ao acompanhar a implementação das políticas públicas educacionais realizando o processo de fiscalização e retroalimentação do sistema em relação a estas implementações geraram a construção de premissas, alimentando a inquietação para este processo investigativo como se desvela no decorrer da minha caminhada acadêmica.

Ao concluir o Mestrado, *no ano de 2008*, no Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais – CEFET/MG, a minha pesquisa tratou exatamente de um estudo sobre a Educação Profissional Técnica em Minas Gerais – EPT/MG. A investigação, durante o tempo de Mestrado, permitiu analisar o currículo de dois cursos técnicos, a saber: Mecânica e Química. O objetivo geral era desvelar as percepções de alunos e docentes em relação ao currículo oculto, ou seja, verificar como este currículo era percebido pelos alunos e docentes dos distintos cursos. No término desse período de pesquisa acadêmica veio o convite para gerenciar um Programa que se iniciava dentro da temática da EPT/MG e o convite foi imediatamente aceito sem grandes questionamentos.

O convite recebido, em 2008, era para gerenciar o Programa de Educação Profissional – PEP, um programa que foi apresentado em 2007 por meio de suas legislações e que coincidia com o início da chamada *Segunda Geração do Programa Choque de Gestão* (2007-2001). A

permanência nesta gestão durou pouco mais de dois meses, pois diante dos primeiros contatos com aqueles profissionais que estariam na frente da formulação e implementação dos cursos, tomei conhecimento que não se tratava da construção de uma política pública de gestão pública na rede pública para EPT/MG, mas sim, a expansão da oferta de EPT/MG por meio do maior número de entidades privadas. Entidades essas que já existiam em Minas Gerais ou que pudessem ser credenciadas para oferecer um arcabouço de cursos, elencados no Catálogo Nacional de Cursos Técnicos – CNCT do Ministério da Educação – MEC. Por uma questão de conflito de interesses, a gestão do programa não me afastaria das atividades inerentes ao cargo dentro das escolas e como uma das minhas atividades profissionais dentro da rede privada de ensino consistia exatamente em avaliar estas entidades, emitindo parecer favorável ou não para a oferta de cursos profissionalizantes da rede privada, ajuizamos que não seria muito ético gerenciar uma atividade, que na prática, teria que fazer a fiscalização *in loco*.

O fato é que há época, meus conhecimentos sobre o processo de privatização da educação eram incipientes, pois tinha esbarrado com uma ou outra pesquisa sobre a temática durante o mestrado e que não oportunizaram ampliar conhecimentos e compreender que o processo que se iniciava em Minas Gerais tangenciava as discussões que já se consolidavam sobre privatização da educação nas pesquisas destes autores no âmbito de outros estados. Posteriormente foi possível confirmar que o programa que iniciara, em 2007, em Minas Gerais, sob o nome de *Rede Mineira de Educação Profissional*- REDE, mais especificamente, o Programa de Educação profissional - PEP, teria relação com os estudos que já existiam nesse mesmo período com uma certa abundância, em centros acadêmicos como São Paulo, Campinas e no Rio Grande do Sul sobre os processos de privatização da educação bem como a financeirização de oferta na rede privada.

Ao iniciar o Doutorado, no ano de 2019, elaborei um projeto de pesquisa voltado para a investigação do PEP. Considerei oportuno investigar no período da proposição do projeto de pesquisas quais os fundamentos do PEP; verificar quais as políticas públicas de educação para a EPT estavam em pauta em Minas Gerais, uma vez que o programa havia iniciado em um governo de matriz mais conservadora, ao centro ou a direita e foi retomado no fim de um governo que se propunha de matriz política mais progressista, ou seja, mais à esquerda ou centro-esquerda¹.

1 Os termos, esquerda e direita, intenciona apenas dizer, para além das questões ideológicas presentes, de que são partidos que dividem o mesmo bloco históricos, de matriz neoliberal, mas que, no entanto, conduzem seus governos ou acelerando as proposições neoliberais – direita e centro, ou refreando estas proposições neoliberais no caso a esquerda ou centro-esquerda.

A pesquisa que está aqui refletida e condensada começou efetivamente no início do mandato do Governador Zema no ano de 2019, que dentre os anúncios proferidos no seu plano de governo estavam que

Enquanto persistir o modelo regulatório federal, será necessário aperfeiçoar o ensino público com melhores técnicas de gestão e governança nas escolas, avaliações de resultados mais rígidas, maior canal de participação entre pais e alunos, e uso de Parcerias Público-Privada onde for apropriado. (PARTIDO NOVO, 2018, p. 35).

Acrescentando ainda, "Políticas de *vouchers*, cooperativas de professores e bolsas de estudos via créditos fiscais seriam boas alternativas para tornar as escolas privadas mais acessíveis". (PARTIDO NOVO, 2018, p.36). O governador Romeu Zema era um desconhecido na cena política e derrotou o candidato de Esquerda já no primeiro turno, restando para o segundo turno o Sr. Antônio Anastasia (PSDB), que tinha sido novamente erigido pelas forças neoliberais do Estado. O candidato que se dizia antissistema, uma vez que era um empresário de Araxá, saí na frente na corrida para governador e emplacou o recém-criado Partido Novo ao governo de Minas Gerais. E o seu projeto de parcerias com a iniciativa privada para a educação foi colocado em prática mesmo segundo seu programa,

(...) diante de limitações legais ao fomento a escolas privadas, é possível realizar PPPs com vistas a reformas e/ou construções de estabelecimentos escolares, incluindo o gerenciamento da área administrativa, nos moldes da bata cinza. Por meio de uma parceria bem desenhada, o estado pode gastar menos recursos, e os alunos contarem com uma melhor infraestrutura para os estudos, além do agente privado também obter lucro (PARTIDO NOVO, 2018, p.39).

Logo, no início de seu governo ele ressuscita a REDE e mais uma vez, mesmo diante de um candidato dito antissistema, as forças neoliberais consolidadas nos dois mandatos do governo Sr. Aécio Neves (PSDB) e no Mandato do seu sucessor Sr. Antônio Anastásia (PSDB), voltam à cena com a continuidade do PEP² e a reorganização do mesmo bloco no poder que se formou durante os governos do PSDB. Esta volta do PEP, somada as pesquisas que realizei no banco de dados na Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações - BDTD utilizando o descritor "PEP" e a verificação que existia apenas uma Tese defendida, em 2013, no Programa de Pós-graduação em Educação na UFMG – PPGE/UFMG cujo objeto de pesquisa era o PEP, reforçou minha convicção pelo estudo do PEP.

Trata-se da tese defendida pelo pesquisador Silva (2013), cujo título, *Fatores de Permanência e Evasão no Programa de Educação Profissional de Minas Gerais (PEP/MG)*:

2 Em 2021 o PEP foi transformado em Trilhas do Futuro. Modificou o nome, mas consiste no mesmo projeto de oferta de EPT nas escolas privadas por meio de credenciamento de instituições privadas e o repasse de verbas para oferta dos cursos.

2007 a 2010 não deixou dúvidas sobre a importância da abordagem que pretendi trilhar na tese que propus. O objetivo da pesquisa proposta por Silva (2013) foi identificar alguns dos motivos que levam os alunos do Programa de Educação Profissional do Estado de Minas Gerais (PEP/MG) a abandonarem o curso de formação profissional ou a permanecer nesse programa até a obtenção do diploma de Técnico de nível médio. Era uma temática diferente da que eu almejava pesquisar. Meu questionamento naquela primeira proposição, era saber se o PEP/MG se tratava de uma privatização da EPT em Minas Gerais e de que privatização estávamos falando considerando os estudos de Mota e Andrade (2020), ou seja, se estava diante da construção de um mercado educacional, de um tratamento da educação como uma mercadoria ou de forma mais aprofundada uma mercadorização da subjetividade por meio da oferta da EPT em instituições privadas.

Diante da perspectiva de pesquisar o PEP ancorei a minha fundamentação teórica na busca de autores que trabalham a perspectiva do público e privado na educação e reuni autores como Adrião e Peroni, (2005); Caetano, (2018); Oliveira e Balduino, (2015) e tantos outros. No que concerne ao financiamento público de educação privada busquei aporte em autores como Farenzena e Marchand (2013) Freitas, (2014) e Pinto, (2005) e para fechar o tripé epistemológico voltei-me para autores que trabalhavam a Reforma Administrativa do Estado, entre eles Bresser-Pereira, (1997 e 1998); Diniz, (1981, 1984 e 1986); De Paula, (2005). No segundo ano de Doutorado, já tendo finalizado as disciplinas o Professor Doutor Roberto Jamil Cury sugeriu que fizéssemos um estudo fenomenológico sobre o PEP. Na realização do referido estudo utilizei a pesquisa documental em fontes primárias³ assim como documentos hospedados em sítios eletrônicos.

Dentre os documentos sistematizados, destaca-se os documentos oficiais do PEP. O material levantado era extremamente técnico, com pouca ou nenhuma análise, constituído de relatórios quantitativos, e legislações por esta razão senti necessidade de realizar uma entrevista direcionado aos gestores do programa para clarear nuances que apareceram no material técnico, mas não era possível muitas inferências. O fato de ter trabalhado por algum tempo na gestão do programa possibilitou reunir o contato de cinco (5) pessoas que integravam a gestão da Secretária do Ensino Médio e Educação Profissional na SEE/MG e que concordaram em responder por e-mail os questionários que propus. Com a leitura das respostas aos

3 Que segundo (GODOY, 1995, p. 21), caracterizada como “o exame de materiais de natureza diversa, que ainda não recebeu um tratamento analítico, ou que podem ser reexaminados, buscando-se novas e/ou interpretações complementares”.

questionamentos sobre a implementação do PEP, um elemento novo se destacava como propulsor da implementação do citado programa.

O novo elemento era o Programa Choque de Gestão – PCG, doravante tratado como PCG, que ficava evidente como política fundamental nos dois mandatos de governador de Aécio Neves (2003-2010) e no mandato de Antônio Anastasia (2011-2014), inclusive citada pelos respondentes do questionário como responsável pela escolha do formato da oferta da EPT em Minas Gerais.

O objeto, que era o PEP, foi perdendo a centralidade da pesquisa e o PCG foi ganhando dimensão e centralidade o que permitia perceber, sem muita pesquisa e análise ainda, que a decisão pelo modelo de EPT que elegia a iniciativa privada para a sua expansão, era, na verdade, um produto do PCG. O programa inicia com uma reforma administrativa do estado – RAE e lança seus tentáculos na sociedade política e na sociedade civil com objetivos, fundamentações e agentes bem articulados como assim definiu o próprio Anastasia (2006) ao conceituar o PCG, que na sua interpretação era:

(...) um conjunto de medidas de rápido impacto para modificar, de vez, o padrão de comportamento da administração estadual, imprimindo-lhe um ritmo consentâneo com a contemporaneidade própria de uma gestão eficiente, efetiva e eficaz. E este choque deveria operar-se sobre os métodos de gestão na Administração Pública reformulando a gestão estadual, especialmente o comportamento da máquina pública, mediante novos valores e princípios, de forma a se obter, ainda que a longo prazo, uma nova cultura comportamental do setor público (ANASTASIA, 2006).

Esse entendimento, que a princípio se estende aos métodos da administração pública, não inclui na-definição de Anastasia (2006) questões fundamentais ligadas as escolhas feitas no campo das políticas sociais, com destaque para a educação, nem processos decorrentes das transformações empreendidas no comportamento da administração estadual ou no impacto na formação da subjetividade daqueles que estarão em contato direto com estes métodos. Ao aludir, no excerto acima, que o PCG consiste apenas em implementar uma modificação técnica na engrenagem profissional/burocrática, da administração pública, não descarta que está implementação, pudesse ao mesmo tempo, empreender uma modificação em relação a subjetividade dos sujeitos envolvidos naquela política pública. Pensando nestas dimensões foi que o PCG ganhou a centralidade desta pesquisa, levando-me a mudar, no segundo ano do doutorado, de tema.

A análise da temática das reformas administrativas realizadas tanto no âmbito federal no governo Fernando Henrique Cardoso – FHC (1995-2002) como as diversas reformas realizadas nos âmbitos dos Estados e Municípios foi alvo de diversos pesquisadores que visaram apontar suas limitações e inadequações existentes. O trabalho mais robusto que

encontramos na língua portuguesa, a título de exemplo, que trata das questões relativas a RAE, no Brasil nos anos de 1990 e tangencia a continuidade desta reforma no governo Lula (refere-se a tese de doutoramento, defendida em 2003, de Ana Paula Paes de Paula, que teve como

objetivo geral demonstrar que as ideias e ferramentas de gestão empresarial nem sempre são suficientes e, quando transferidos para o setor público, apresentam limites no que se refere à integração entre os sistemas de management e os sistemas de administração, ou seja, não tocam na dimensão sociopolítica da gestão. (DE PAULA, 2005, p. 89).

Em relação a dimensão sociopolítica alguns pesquisadores, em Minas Gerais, já se debruçaram, em pesquisas importantes, os desdobramentos destas reformas, sobretudo do ponto de vista da educação, com o objetivo de estudar e apresentar “as contratualizações” e decorrente delas “os acordos de resultados”. A pesquisa que pretendo fazer não objetiva trazer as discussões sobre o PCG, analisadas nas dissertações e teses encontradas nas pesquisas bibliográficas e que serão apresentadas no percurso investigativo, tão pouco tangência a pesquisa desenvolvida por De Paes, (2005). Embora o objeto escolhido trate de um tema- RAE, com estudos já consolidados no universo acadêmico, o meu intento teve como desafio, como se verá no desenvolvimento dos capítulos, identificar novos elementos que não estavam estruturalmente organizados em análises anteriores, como por exemplo a utilização de um modelo de roteiro de pesquisa com base nos conceitos gramsciano. Neste ponto cabe destacar que modelos não são teorias, por isto não possuem natureza substantiva, não explicam ou interpretam de forma definitiva um determinado fenômeno, mas constituem propostas de explicações e respostas provisórias as questões aqui apresentadas.

OBJETIVOS

O presente estudo tem como objetivo geral discutir o Programa Choque de Gestão não apenas como um reforma administrativa do Estado - RAE ou um programa de reprodução de técnicas do setor privado na iniciativa pública reeditando a nova gestão pública , mas como uma política de ampliação do Estado que contou de um lado com o domínio político e econômico da classe dirigente por meio das entidades, associações e empresariado e do outro com as duras trincheiras impostas ao campo social, especificamente nesta tese a EPT, que viu avançar sob sua rede pública, por meio do Programa de Educação profissional – PEP, o escoamento de subsídios públicos para o setor privado por meio da oferta de vagas. Na análise realizada estes movimentos se articulam com os conceitos de Classes Sociais, Frações de classes e bloco no poder de Poulantzas (POULANTZAS, 1971, 1975, [1978] /2000), assim como com os

conceitos Estado integral (Estado ampliado), Hegemonia, Aparelhos Privados de Hegemonia, Guerra de posições e Intelectual Orgânico de Gramsci (2002, 2007a, 2007b, 2011, 2012, 2013).

Para alcançar o objetivo geral proposto visto o aprofundamento dos seguintes objetivos específicos:

1. Apresentar o conceito de Estado desenvolvido por Marx e Poulantzas que está na base da interpretação do conceito de Estado no PCG; (Cap. II);
2. Apresentar os conceitos de classes sociais, frações de classes e bloco no poder desenvolvido por Poulantzas para fundamentar a atuação dos empresários na implantação do PCG. (Cap. II);
3. Trazer para discussão os conceitos gramscianos (Estado Integral, Hegemonia, Sociedade Civil, Guerra de Posições, Intelectual Orgânico e Aparelhos Privados de Hegemonia) que são o modelo analítico que escolhemos para explicar as ferramentas metodológicas de implantação do PCG; (Cap. III);
4. Analisar as três gerações do PCG com vistas a posicionar os marcos legais, institucionais e culturais à luz dos conceitos de Gramsci e Poulantzas; (Cap. IV);
5. Mapear APHS e os Intelectuais Orgânicos envolvidos na implementação das três gerações do PCG (Cap. V);
6. Apresentar uma parceria com um APH que ofereceu o Programa de Educação Profissional Técnica – PEP (Cap. V).

ASPECTOS METODOLÓGICOS

Estratégia de coleta de dados

No momento inicial, no processo de compreender e explicar o PCG, quando ainda estávamos formatando os pressupostos⁴, foi realizada uma pesquisa exploratória, junto ao banco de dissertações e teses da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES, em busca de produções que trouxessem o PCG como objeto de estudo ou capítulo ou seção em trabalhos concluídos nas universidades e centros acadêmicos no Brasil. Através da pesquisa foi possível encontrar trinta e nove (39) trabalhos que versavam, em Minas Gerais, sobre o PCG. A necessidade de delimitar o escopo da pesquisa fez com que apenas

4 Entre estes pressupostos estavam os seguintes: 1. Que o PCG não era apenas uma RAE; 2. Que o governo de Minas Gerais contou com algumas organizações empresariais da sociedade civil para implementar o PCG; 3. Que estas organizações da sociedade civil pertenciam a diferentes frações do capital; 4. Que a implantação do PCG determinou a escolha política da EPT em Minas Gerais.

permanecessem os trabalhos que tangenciavam a educação e a oferta dos serviços públicos sendo excluídos aqui: cinco trabalhos da saúde (5), três (3) da segurança pública e (19) trabalhos direcionados exclusivamente em descrever as técnicas de administração pública, restando assim cinco (5) dissertações e sete (7) teses. A leitura dos materiais mostrava que o objeto de pesquisa destas dissertações e teses não expressavam propriamente uma análise do PCG, mas se utilizavam do PCG para fundamentar os seus objetos. O tratamento dado nas dissertações e teses, ao PCG, encontra-se sumarizado no quadro abaixo.

Quadro 1 - Relação de Dissertações do banco de dados da CAPES

Autor	Tratamento dado Programa Choque de Gestão	Area de concentração	Ano
Fernanda Siqueira Neves	Mudança organizacional	Administração	2010
Carolina Siqueira Lemos	Modelo de gestão pública	Administração Pública	2009
Roberta Graziella Mendes Queiroz	Mudança organizacional	Ciência Economias	2009
Antônio Guimarães Campos	Nova Administração Pública	Administração	2006
Lorene Figueiredo	Reforma burocrática	Educação	2006

Fonte: CAPES (2020).

Em relação as dissertações o tratamento dado ao PCG, considerando os programas que acolheram as pesquisas, na sua maioria, estavam ligados ao campo das Ciência Exatas, as discussões ficaram no terreno do estudo da implantação de um modelo de gestão privada na gestão pública, lançando mão de autores que trabalharam a implantação da nova gestão pública, uma nova administração, uma mudança organizacional de cunho totalmente racional com vistas a obter um maior aproveitamento nas práticas desenvolvidas pelos agentes públicos em seus diversos órgãos do governo, secretarias, autarquias, empresas públicas e etc. A dissertação da Lorene Figueiredo, ligada ao programa de educação da Universidade Estadual do Rio de Janeiro – UERJ, embora não focalize diretamente o programa choque de gestão, mas seus instrumentos, em específico a *accountability* (Avaliação de desempenho) busca apontar os limites do programa. As dissertações defendidas nos programas de Administração ou Economia buscaram

fornecer as bases ideológicas das transferências de práticas da gestão privada para a gestão pública, inclusive refutando problemas apontados por críticos em relação a esta transferência.

Em contrapartida, as sete (7) teses encontradas possuíam uma divisão mais equilibrada em relação ao campo das ciências sociais como pode ser constatado, abaixo, no Quadro 2, embora trouxessem em sua maioria a definição de que o PCG se tratava de uma releitura da Reforma Administrativa do Estado- RAE, ocorrida no Brasil desde o início da década de 1990 e em maior extensão durante os governos federais de Fernando Henrique Cardoso- FHC (1994-1998/1999-2002). O PCG é utilizado para sustentar discussões em torno dos processos envolvidos nestas reformas, tais como a contratualização, as avaliações de desempenho, as parcerias público-privado e as OSCIPAS.

Especificamente a tese do Paulo Ricardo Diniz Filho, que não tangencia as questões ligadas a educação, mas que no seu objetivo geral visava analisar a forma como foram afetadas as relações entre o Estado federado e os municípios mineiros. Abordando os dois quadriênios iniciais de implementação do “Choque de Gestão” (2003 – 2010) foi o nosso ponto de partida para escolher uma outra abordagem sobre o PCG, uma vez que o autor faz uma leitura que se desvencilhou das leituras que encontramos quando trata a temática das reformas administrativas e no caso desta tese, uma releitura do PCG, com foco nos conceitos de Gramsci.

Quadro 2 - Relação de Teses do banco de dados da CAPES

Autor	Tratamento ao Programa Choque de Gestão	Area de concentração	Ano
Eduardo Granha Magalhaes Gomes	Modelo de gestão pública	Administração Publica	2009
Maria Helena Oliveira Gonçalves Augusto	Programa de Governo	Educação	2010
Maria do Rosário Figueiredo Tripodi	Reforma Administrativa	Educação	2014
Rosimeire Pimentel Gonzaga	Reforma Administrativa	Economia	2014
Matusalém de Brito Duarte	Programa de Governo	Psicologia	2014
Lorene Figueiredo	Reforma administrativa	Educação	2014
Paulo Ricardo Diniz Filho	Estratégia de Ação	Ciências Sociais	2015

Fonte: CAPES (2020).

Com a leituras das dissertações e teses, outros documentos apareceram e foram objeto de análise. Eram relatórios, leis, livros. Estes documentos analisados estavam vinculados institucionalmente a secretárias, instituições ou fundação públicas e tinha relação com agentes privados. No Quadro 3, abaixo, descrevo melhor estas vinculações.

Quadro 3 - Lista de documentos analisados do PCG

Documento	Vinculação Institucional	Agentes Públicos/privados	Tipo - data
Minas Gerais no Século XXI (V.1, V.8)	BDMG	BDMG / MBC	LIVRO - 2001
O choque de Gestão em Minas Gerais- Políticas de gestão pública para o desenvolvimento	UFMG	UFMG/INDG/MBC	LIVRO - 2006
PMDI - Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado - uma estratégia para o desenvolvimento sustentável 2003- 2006	SEPLAG	MACROPLAN CEDES BM	RELATÓRIO - 2000 a 2003
PMDI - Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado- O governo Aécio Neves 2007-2023	SEPLAG	MACROPLAN CEDES BM	RELATÓRIO - 2004
PMDI - Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado- gestão para a cidadania	SEPLAG	MACROPLAN CEDES BM	RELATÓRIO – 2007 a 2030
Caminhos para inovar na Gestão Pública		BDMG/MBC/BM/FJP MCKINSEY & COMPANY MACROPLAN FUNDAÇÃO DOM CABRAL FUNDAÇÃO BRAVA	LIVRO - 2009
Agenda de Melhorias	BDMG	BDMG/MBC/BM/FJP MCKINSEY & COMPANY MACROPLAN FUNDAÇÃO DOM CABRAL FUNDAÇÃO BRAVA	LIVRO - 2006
Estado para resultados- avanços no monitoramento e avaliação	UFMG	UFMG/BM FUNDEP/FJP	RELATÓRIO - 2010
Do choque de gestão a gestão para cidadania - 10 anos de desenvolvimento em Minas Gerais	BDMG	Instituto Publix/ BDMG	LIVRO - 2013

Fonte: Dados da pesquisa

Os livros, relatórios e leis utilizados na tese são fontes provenientes do contexto governamental. Relevante constar que os autores dos relatórios e livros são aqueles envolvidos na concepção e implementação do PCG e estão diretamente ligados a construção e organização dos documentos analisados, ou seja, refletem a ideologia e interesse da administração direta do Estado de Minas Gerais. São servidores públicos, agentes do mercado, consultores técnicos que estiveram ocupando cargos dentro do governo ou como colaboradores no processo de implantação. Na pesquisa realizada no site do governo, não foram encontrados contratos referentes a estas consultorias contudo os nomes aparecem em diversos materiais como: consultoria técnica, coordenadores de processos, especialistas participantes, colaboradores e elaboradores.

Recorte analítico

O recorte analítico apresenta as três gerações do PCG e o processo de ampliação do Estado por meio dos aparelhos privados de hegemonia – APH entre os anos de 2003 e 2014 e tomo como análise no último capítulo uma parceria entre Estado e sociedade civil como evidência da ampliação deste Estado. O PCG pode ser compreendido para além do que uma simples reforma administrativa do Estado – RAE ou um ajuste fiscal como muitos trabalhos fazem crer. Ele representou um movimento extremamente meticuloso, orgânico de conjuntura no bloco das relações sociais e determinou muitos dos encaminhamentos, em MG, das políticas públicas de educação. Movimento esse que resultou na adoção da lógica privatista sobre alguns programas de governo que foram implementados na área da educação compondo o recorte temporal apresentado acima, recebendo destaque, neste estudo, para a oferta da EPT/MG.

Modelo de análise dos dados

A técnica escolhida foi a análise temática ou categorial que, segundo Bardin (1977), consiste no desmembramento do texto colhido em unidades, com o objetivo de descobrir os diversos núcleos de sentido que integram a comunicação. As informações foram, então, reagrupadas e categorizadas segundo os conceitos de Gramsci. Depois de realizado tal tratamento, os dados foram analisados, de forma reflexiva e contextualizada aos referenciais teóricos utilizados na pesquisa. A análise por categorias temáticas visa encontrar uma série de significações que o codificador detecta por meio de indicadores que estão interconectados e por isto

tratar o material é codificá-lo. A codificação corresponde a uma transformação — efetuada segundo regras precisas — dos dados brutos do texto, transformação esta que, por recorte, agregação e enumeração, permite atingir uma representação do conteúdo, ou da sua expressão, susceptível de esclarecer o analista acerca das características do texto, que podem servir de índices, ou, como diz O. R. Holsti (3): «A codificação é o processo pelo qual os dados brutos são transformados sistematicamente e agregados em unidades, as quais permitem uma descrição exacta das características pertinentes do conteúdo. (BARDIN, 1977, p. 103-104)

As categorias de ancoragem se apoiaram na fundamentação teórica utilizada através de um processo interdependente com os dados coletados no decorrer da pesquisa. Ao proceder a codificação das classes utilizadas como função decodificadora da interface resultante das falas com o objeto de estudo foi possível alicerçar as categorias da investigação. Assim, a pesquisa está ancorada em cinco categorias que responderam aos objetivos a que se propõe. São elas: Estado ampliado, hegemonia, intelectuais orgânicos, sociedade civil e Guerra de posições/ Guerra de movimentos. No decurso da pesquisa foram destacados muitos recortes, relacionados a cada categoria eleita, tornando necessário uma sumarização destes trechos. Considerei a composição dos quadros entre cinco (05) e sete (07) trechos para que as análises não ficassem extensas. Ao elencar os trechos cujo conteúdo se repetia, foi uma opção para demarcar a prevalência da questão.

Quadro 4 - Matriz de análise

Categoria	Trechos destacados no material do Programa Choque de Gestão
Estado Ampliado	Fica patente a consideração do aparato estatal não apenas como recurso, mas como um ator que atua em conjunto com outros atores. (VILHENA et al, 2006, p. 30). Trata-se do Estado incrustado na sociedade não apenas no sentido de que reproduz suas demandas, mas também no sentido de que promove ações conjuntas (parcerias e alianças no provimento de serviços de relevância social e mesmo empreendimentos). (VILHENA et al, 2006, s/p). (...) o desenvolvimento requer um Estado eficaz, que encoraje e complemente o mercado e a sociedade civil, como parceiros, catalisador e facilitador. (VILHENA et al, 2006, s/p). (...)um modelo de gestão capaz de respostas mais rápidas, mais focado no cliente/beneficiário, orientado para resultados, flexível e transparente (em vez de auto orientado, procedimental, rígido e insulado, características padrão do modelo burocrático ortodoxo) (VILHENA et al, 2006, p. 30). O Estado tem que fazer o papel de facilitador, trazendo a iniciativa privada e aqueles que arrojam, investem e correm riscos para participar do processo de desenvolvimento de Minas Gerais (PMDI, 2003). Ao estado cabe, não o papel que desempenhou num passado recente, de líder ou executor principal do processo, mas o de articulador e mobilizador dos diferentes atores sociais interessados no desenvolvimento e de catalisador das forças e recursos existentes em seu território. O Governo adota o conceito de Estado Aberto e em Rede, que atua com outras esferas da sociedade, sem perder a sua força de regular a organização social e as atividades

	econômicas (Araujo, 2014)
	(continua)
	(continuação)
Aparelhos Privados de Hegemonia	O projeto “agenda de melhorias - caminhos para inovar na gestão pública” foi lançado em 2010 através de uma iniciática do Governo de MG em parceria com o Banco de desenvolvimento de minas gerais (BDMG) e o Movimento Brasil Competitivo (MBC), com o objetivo de apresentar uma proposta para a estratégia a ser adotada nos próximos anos para o sistema de gestão mineiro e de disseminar boas práticas na gestão pública (2013, p. 34) Em 2008, a estruturação do SIGES foi premiada com o 3º lugar na categoria Inovação do prêmio de Excelência em Gestão Pública, conduzido pela Secretária de Estado de Planejamento e Gestão em Parceria com a Fundação João Pinheiro (FJP), Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais (BDMG) e Banco Mundial (BM) (Agenda de Melhorias, 2006 p. 62) O sistema M&A construído em Minas Gerais teve como grandes parceiros o Banco Mundial e a MACROPLAN e foi robustecido, ao longo desses anos, por diversas críticas e sugestões de especialistas, muitos deles da Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG e da Fundação João Pinheiro – FJP, e interessados no tema (Estado para resultados, 2010, p.11). Um esforço relevante nesse sentido é a formulação da Agenda de Melhorias Caminhos para Inovar na Gestão Pública, uma iniciativa multi-institucional, que envolve o Governo do estado (Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais e Programa Estado para Resultados), o Banco Mundial, a Fundação Dom Cabral, o Movimento Brasil Competitivo e a Fundação Brava na formulação de indicações para três agendas integradas, com horizontes de médio e longo prazos (os próximos 20 anos): (1) uma estratégia de desenvolvimento sustentável; (2) uma estratégia de gestão inovadora; e (3) o desenvolvimento de pessoas para ocupar cargos estratégicos na administração pública (Estado para resultados, 2010, p.30). Foi por meio desse instrumental de planejamento, ancorado nas boas práticas do monitoramento de projetos, e de contratação de resultados que se fundamentou uma das maiores operações realizadas pelo Banco Mundial com o Governo de Minas, de cerca de R\$ 1 bilhão, em 2008. Tal fato demonstra a credibilidade do sistema de M&A de Minas Gerais e a seriedade com que a concepção 'Estado para Resultados' foi desenvolvida (2010, p.65) A criação da Rede Brasileira de Monitoramento e Avaliação, em 2009, capitaneada pela Fundação João Pinheiro com o apoio do Banco Mundial (2010, p.109)
Guerra de Posições	Foi solicitada delegação de poderes à Assembleia Legislativa para promover a reformulação da estrutura administrativa do Poder Executivo do Estado, adaptando às necessidades do mencionado projeto, bem como colaborando com a hemorrágica necessidade de redução dos gastos públicos (2006, p. 16) (...) o envolvimento das pessoas chave nesta discussão atenua as possíveis resistências às severas medidas iniciais da redução de despesas e eliminação de benefícios de um lado e, de outro, incremento de receitas tributárias (p.54, 2006). (...) nos últimos três anos em Minas Gerais, a relação política e institucional entre os poderes executivos e legislativo tem sido estável e harmônico, como por exemplo destaca-se a opinião do relator da proposição de lei do PPAG, que considerou o amplo processo de discussão do PPAG, a maior obra político - administrativa de minas gerais produziu nos últimos anos (p.63,2006) (...) a reorganização e modernização do setor público estadual figuram entre os condicionantes futuros de alta incerteza. Em outras palavras, os dirigentes do governo e representantes da sociedade civil empresarial concordam sobre a necessidade premente do

	choque de gestão (Estado para Resultados, 2010, p. 22)
Sociedade civil	Os cidadãos, antes considerados apenas destinatários das políticas públicas implementadas pelo Estado, agora passam a ocupar também a posição de protagonistas na priorização das estratégias governamentais (SANTOS, et al.2019) Simplemente, significa pactuar resultados entre partes interessadas. Mais especificamente, é a expressão do “relacionamento negociado entre os diversos atores do aparelho do Estado e, eventualmente, entre estes e a sociedade civil (LEMOS, 2009) Ampliação da atuação da sociedade civil organizada é uma característica dos processos contemporâneos de reordenamento de funções entre as esferas clássicas do estado e do mercado (MINAS GERAIS, 2013) A opção pela utilização da parceria com a sociedade civil para a execução de serviços sociais em Minas Gerais foi concebida no plano de governo de (MINAS GERAIS, 2003, p. 131) Reformas gerenciais só conquistaram de fato maior eficiência, e além da estratégia de orientação para resultados, existe o controle participativo da sociedade (MINAS GERAIS, 2013, p.16). Ciente da necessidade de construir um Estado cada vez mais aberto ao controle e participação popular, o governo de Minas Gerais se voltou para o envolvimento da sociedade civil como partícipe na elaboração e monitoramento de políticas públicas (MINAS GERAIS, 2013, p.16). As organizações da sociedade civil ou terceiro setor podem ser entendidas como o conjunto de iniciativas da sociedade civil, de caráter não- lucrativo, na provisão de políticas públicas de caráter social (MINAS GERAIS, 2013, s/p). Mais uma vez, invoca-se a participação direta da sociedade civil organizada por meio de entidades empresariais e de trabalhadores, e de organizações não-governamentais” (PMDI, 2003, p. 93).
Intelectuais orgânicos	Um bom exemplo, nesse sentido, são os administradores públicos formados pela Escola de Governo da Fundação João Pinheiro, com alta formação profissional que, ao concluir o curso, são incorporados ao serviço público sem uma política deliberada para tirar partido de suas habilidades e da vontade de servir de que se acham imbuídos. O resultado é que, com alguns anos, muitos deles abandonam a administração pública, com graves perdas para o Estado, não apenas com relação aos recursos investidos. (BDMG, 2002, p. 77) Em Minas Gerais, especialistas do setor público, da iniciativa privada e da comunidade acadêmica ajudaram o governo a criar uma carteira de 106 indicadores para inclusão no instrumento de planejamento de longo prazo, o PMDI 2007-2023. (Agenda de Melhorias, 2006, p. 41) Os gestores públicos têm a importante missão de traduzir as estratégias para as suas equipes de trabalho, buscando o maior comprometimento e conduzindo os esforços de todos na obtenção dos resultados esperados (2013, p. 133) O PDMG Minas teve como objetivo a construção de um modelo de educação corporativista focado exclusivamente no desenvolvimento do perfil de competências gerências (2013, p.139) (...)Contou com o concurso de um grupo de técnicos de diversas áreas do conhecimento e com vasta experiência no trato da coisa pública, sob nossa coordenação. (2006, p.15).

	(...) assume destaque a criação do órgão que seria responsável pela condução do projeto: a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. (2006, p.15). (...) o envolvimento das pessoas chave nesta discussão atenua as possíveis resistências às severas medidas iniciais da redução de despesas e eliminação de benefícios de um lado e, de outro, incremento de receitas tributárias (Minas Gerais, p.54, 2006). No caso de Minas Gerais, o conceito de duplo planejamento, foi adaptado para o setor público a partir da experiência pessoal de um dos autores do capítulo, como executivo em função de planejamento em entidades públicas, e pelas contribuições dos consultores Cláudio Porto e José Paulo da Silveira (ambos pela Macroplan Consultoria) durante a implantação desse processo ao longo do primeiro semestre de 2003 (2006, p. 54)
--	--

Fonte: Dados da pesquisa documento PCG (2020)

O percurso dialético, no âmbito metodológico, inscreve-se em uma perspectiva ontológica conforme exposto por Marx (2011a) e Lukács (1979). A apropriação do objeto demanda que o pensamento transite do abstrato para o concreto em uma síntese de múltiplas determinações. O ponto de partida para a investigação analítica, ou o caminho epistemológico, é o concreto, no caso a edição das três fases do PCG, compreendido em suas conexões e condicionantes intrínsecos. No entanto, o empírico (descritivo) ainda não corresponde ao concreto; trata-se da primeira forma fenomênica na qual se manifesta, como expressão do real, sua parte perceptível. As abstrações conduzem ao concreto por meio do pensamento. Dessa maneira, a investigação da arquitetura do PCG deve partir do movimento intrínseco do objeto, compreendendo suas determinações e as diversas formas de sua manifestação, além da totalidade dinâmica que o circunda. Na dimensão ontológica do método dialético é o objeto que orienta a teoria e não o contrário; ou seja, o objeto de investigação é direcionado por sua dimensão ontológica, cujas abstrações necessitam da epistemologia e de categorias teóricas e processos históricos capazes de elucidá-las. Assim, a busca para conhecer o objeto em sua estrutura e dinâmica. Portanto, reconstruir os fundamentos PCG requer compreender o movimento dinâmico do sistema capitalista contemporâneo e a construção de um novo bloco no poder.

A literatura é extensa ao evidenciar que há bem tempo frações da classe empresarial tem se valido de um sofisticado aparato de organizações, *Think Tanks liberais*⁵ e intelectuais para moldar as estruturas políticas e econômicas. Dentro dessa nova dinâmica econômica, enraizada

5 De uma forma geral, as Think Tanks são caracterizadas como organizações, geralmente pertencentes à sociedade civil, criadas com o intuito de produzir conhecimento que intenta o status acadêmico com vistas a influenciar os processos políticos em âmbito estatal (sobretudo nos poderes executivo e legislativo) ou na própria sociedade civil, constituindo-se como “conselheiros” políticos institucionalizados (ACUÑA, 2009; GARCÉ, 2009; LIMA, 2010; MCGANN, 2016; RIGOLIN; HAYASHI, 2012; SILVEIRA, 2013; STONE, 2006).

na chamada administração gerencial, a classe empresarial exerce influência direta sobre a formulação de políticas públicas. Tais políticas são agora definidas por um núcleo estratégico no poder executivo, o que muitas vezes resulta em um processo de tomada de decisão que favorece interesses privados sobre os públicos. Enquanto isso, segmentos da chamada sociedade civil, tradicionalmente frações da classe empresarial, passaram a adotar abordagens mais ativas e estratégicas frente à questão social.

Esses grupos mobilizam forças para pressionar governos, defendem diretrizes políticas e, cada vez mais, formam parcerias com o Estado para implementar políticas sociais. Essas políticas, por sua vez, são posteriormente monitoradas e avaliadas pelo Estado ou por empresas privadas. Nesse novo paradigma racional que orienta o Estado, há uma mudança significativa na correlação de forças, com uma clara tendência de privilegiar a lógica da esfera privada. Isso permite que diversas áreas e instituições sociais sejam mercantilizadas, transferindo parte do controle de serviços tradicionalmente públicos para o setor privado.

Estruturação geral da Tese: capítulos

A tese está dividida em quatro capítulos. Na introdução, apresento, através da análise da produção acadêmica já existente, o que foi o chamado Programa Choque de Gestão e quais as interpretações que esses pesquisadores puderam inferir em suas pesquisas. Revisitar esses trabalhos acadêmicos já produzidos me possibilitou oferecer, nesta pesquisa, uma interpretação diferente das que tive a oportunidade de conhecer em relação ao Programa Choque de Gestão – PCG, entendendo-o como o Estado ampliado de Gramsci em ação, que, junto aos aparelhos privados de hegemonia, deram forma ao que parecia ser apenas mais uma das muitas reformas administrativas ocorridas no Brasil e nos estados. Apresento também de forma sumária os caminhos metodológicos que escolhi para a realização da tese, a partir do levantamento de um quadro analítico em que os elementos apontaram para a possibilidade da análise do PCG à luz dos conceitos de Gramsci de Estado Ampliado, hegemonia, Guerra de posições, sociedade civil e intelectuais orgânicos.

O primeiro capítulo trata dos conceitos essenciais para compreender que a ampliação do Estado por meio do PCG não ocorre no vazio. O objetivo neste capítulo é apresentar os conceitos de Estado, tanto em Marx como em Poulantzas, autonomia relativa do Estado, classes, frações de classes, frações dominantes e bloco no poder. Derivar desses elementos qual o conceito de Estado o PCG adota para operar suas modificações e opções. O Estado é sempre a organização da dominação de classe, mas não a exerce sempre da mesma forma; ele adota

formas específicas de organização da dominação que correspondem a diferentes tipos de relações de produção. Com base no conceito geral de Estado e na tese da correspondência entre as relações de produção e as formas políticas (tipos de Estado), foi utilizado como fundamentação teórica, neste capítulo, as ideias de Poulantzas para delinear um conceito de Estado que permita analisar a política pública e mais especificamente a política pública adotada na EPT.

O capítulo 2 é o capítulo teórico. A decisão por tomar os estudos de Gramsci partiu da leitura do material institucional produzido durante o PCG e a implantação do Programa de Educação Profissional - PEP. Na medida que avançava na leitura, uma cartografia de conceitos e categorias se organizam em torno das escolhas políticas que alimentavam a elaboração e execução do PCG. Essa diversidade de conceitos desafiou a pensar e analisar o PCG partindo do seguinte pressuposto de que o PCG constitui um arcabouço teórico e prático que permitiu desenhar todas as políticas que foram subjacentes à sua implantação. Mais do que uma escolha política, o PCG significou uma bem arquitetada estrutura legal, administrativa e pedagógica que inclusive determinou a escolha por uma Educação Profissional Técnica nos moldes do PEP. O nosso foco consistiu em demonstrar como os conceitos de Estado integral (estado ampliado), hegemonia, aparelhos privados de hegemonia, sociedade civil, Intelectuais orgânicos se interconectam com o PCG.

O capítulo 3 teve como objetivo apresentar o PCG e situá-lo dentro dos conceitos de Gramsci. A intenção não foi trazer novamente uma discussão a partir da literatura produzida pelos idealizadores do PCG, mas apontar em cada fase a identidade com os conceitos de Gramsci. Analisando-o como um reposicionamento da classe dominante, suas subdivisões e suas estratégias de ação, com ênfase nas organizações da sociedade civil associadas aos interesses empresariais. Especificamente, busca-se demonstrar o processo de institucionalização e organização de certas frações da classe dominante como um movimento político que disputa os rumos do Estado, sendo fundamental para a compreensão das mudanças operadas nas políticas sociais, especialmente na educação pública.

No capítulo 4 espaço determinado para a análise de um convênio entre um APH e o Programa de Educação Profissional – PEP que significou a projeção dos interesses empresariais por meio da organização da sociedade civil com atuação em parceria com o Estado na prestação de um serviço público. Começo com identificação dos arranjos normativos que possibilitaram o estabelecimento de convênios e parcerias do Estado com associações da sociedade civil, empresas privadas, sistemas de ensino para a prestação de serviços públicos; o segundo é a importância das noções de capital humano e capital social na elaboração das políticas públicas

de educação a serem disseminadas nas escolas públicas; e, o terceiro é o papel dos APHs na prestação de um serviço público.

1. FUNCIONAMENTO DAS PRÁTICAS POLÍTICAS: NOÇÕES GERAIS EM KARL MARX E POULANTZAS

O objetivo deste capítulo, denominado "Funcionamento das práticas políticas: questões gerais", não é trazer extensiva e totalitária análise da contribuição que teóricos como Karl Marx e Poulantzas. Não se trata do capítulo teórico desta tese, embora tratemos de uma pequena incursão conceitual, sem com isto contrapor-se ao que o subtítulo deste capítulo se propõe, que são as “noções gerais”. O intento é mais modesto. O encaminhamento é fazer emergir questões pontuais no universo das discussões em torno de pontos fundamentais e convergentes que tiveram início com as discussões de Karl Marx e que avançaram nos estudos e proposições feitas por Poulantzas. Procuro demonstrar o que pode ser considerado nestas discussões como permanente ou avanço no conceito de Estado propostos por Karl Marx e Poulantzas e as contribuições adicionais em torno de temas e conceitos como, classes, frações de classes e o conceito inédito de bloco no poder. Por meio destas contribuições trazer subsídios dentro do campo teórico estruturado pelos teóricos acima, para que possa analisar o funcionamento das práticas políticas no interior da implantação do programa Choque de Gestão em Minas Gerais, que ocorreu em três etapas com início no ano de 2003 e término no ano de 2014 sob a ótica de alguns dos conceitos de Gramscianos. Como o objeto desta tese é a Reforma Administrativa do Estado, este objeto remete imediatamente ao conceito de Estado.

1.1 Estado em Marx – Diretório do Poder

A abordagem de Karl Marx ao conceito do Estado nunca foi destinada a formular uma teoria abrangente e sistematizada dele. Durante o final dos anos 1850, ele expressou a intenção de empreender um estudo sistemático do Estado, como parte de um amplo projeto de trabalho, no qual "*O Capital*" representaria apenas um segmento inicial. Contudo, somente uma fração deste projeto foi realizada com a conclusão de parte de "*O Capital*". Consequentemente, as concepções de Marx acerca do Estado devem ser inferidas de obras situadas em contextos históricos específicos, como “As lutas de classes na França”, “*O 18 de Brumário de Luís Bonaparte*” e “*A Guerra Civil na França (1871)*” bem como de comentários dispersos sobre o tema presentes em seus outros escritos. Por outro lado, a relevância do Estado na estrutura analítica de Marx é evidenciada pela recorrência dessa temática em quase todos os seus

trabalhos. Ademais, em seus primeiros escritos, que datam do final dos anos 1830 até 1844, Marx dedicou-se significativamente à investigação da natureza do Estado e sua relação com a sociedade. A sua obra mais substancial até os Manuscritos Econômicos e Filosóficos, de 1844, juntamente com sua dissertação de doutorado, foi o livro *"Crítica à Filosofia do Direito de Hegel de 1843"*.

A essência da crítica de Karl Marx ao conceito hegeliano de Estado reside na observação de que, embora Hegel reconheça adequadamente a distinção entre a sociedade civil e o Estado, ele postula uma reconciliação entre ambos dentro do próprio Estado. Na concepção hegeliana, a contradição entre Estado e sociedade civil é resolvida através da representação, no Estado, do verdadeiro significado e realidade da sociedade civil. Para Hegel, a alienação do indivíduo em relação ao Estado e a contradição entre o homem como membro privado da sociedade, focado em seus interesses individuais, e como cidadão do Estado, são resolvidas no Estado, que é considerado a última expressão da realidade da sociedade. Marx diz que: "Hegel parte do Estado e faz do homem o Estado subjetivado; a democracia parte do homem e faz do Estado o homem objetivado" (MARX, 2005, p.50). Contudo, Marx argumenta que essa não é uma resolução, mas uma mistificação.

Para Marx (1985), a contradição entre o Estado e a sociedade é, de fato, uma realidade concreta. A alienação política que dela resulta é o cerne da sociedade moderna e burguesa, onde a significância política do homem é dissociada de sua real condição privada, sendo esta última que verdadeiramente o define como ser social. As demais determinações são percebidas pelo indivíduo como externas e irrelevantes: O ser humano real é o indivíduo privado dentro da constituição do estado atual. Marx desafia os elementos mediadores propostos no sistema hegeliano - o soberano, a burocracia, as classes médias, o legislativo - como incapazes de resolver tal contradição. O Estado hegeliano, longe de estar acima dos interesses privados e de representar o interesse geral, em Marx (1985), é na verdade subjugado pela propriedade privada. O autor interroga a capacidade do Estado de exercer poder sobre a propriedade privada, argumentando que o Estado mantém apenas a ilusão de ser o determinante, quando na realidade é determinado. Ele se submete às vontades privadas e sociais, mas somente para afirmar a vontade da propriedade privada e reconhecer sua realidade como a mais alta vontade do Estado político e moral.

No *"Manifesto do Partido Comunista de 1848"*, ele articula uma visão crítica do Estado caracterizando o poder executivo, do Estado moderno, como um órgão destinado a administrar os interesses coletivos da burguesia e o poder político como um instrumento utilizado por uma classe para subjugação de outra. Esta abordagem representa a concepção clássica do marxismo

acerca do Estado, que também se encontra presente no marxismo-leninismo.⁶ Marx e em certa medida Engels apresentam isso como apenas uma faceta primária da compreensão do Estado. Nestas reflexões sobre essa interpretação primária do Estado, o autor observa que, em nações capitalistas desenvolvidas como a Inglaterra e a França, não é necessariamente a classe dominante, em sua totalidade, que controla o Estado, mas frequentemente apenas uma fração dela. Ademais, aqueles que estão no comando do Estado podem não pertencer à classe economicamente dominante. Essa observação não altera o caráter de classe intrínseco ao Estado ou seu papel de defensor dos interesses da propriedade, mas introduz um elemento de maleabilidade na maneira como opera o viés estatal.

Em contraste a esse Estado que é "*o comitê que administra os negócios comuns da classe burguesa como um todo*" (MARX; ENGELS, 2005, p. 87). Eles exploram uma segunda perspectiva na qual o Estado é visto como entidade independente e preponderante sobre todas as classes sociais, desempenhando um papel dominante na sociedade, e não meramente como um aparato a serviço de uma classe dominante. Na sua obra, "*O 18 Brumário de Luís Bonaparte*" (2000), Marx aprofunda a análise desta segunda perspectiva e é sob o conceito de "*bonapartismo*", concebido como a manifestação mais extrema da autonomia estatal e caracterizado por um regime de governança pessoal e autoritário que Marx empreende uma investigação detalhada para discernir a essência do governo instaurado pelo golpe de estado de Luís Bonaparte.

Neste tratado histórico, Marx interpreta o golpe de Estado como uma sobreposição de Bonaparte sobre o parlamento, exemplificando assim a ascendência do poder executivo sobre o legislativo. O parlamento é retratado como um instrumento da classe dominante, enquanto o poder executivo é apresentado como uma entidade independente, que subjuga a nação sob a vontade de um único indivíduo. Este evento assinala uma transição na França, do despotismo de uma classe específica para o despotismo personalizado. Assim, segundo Saes,

Para o Marx de 1843-1844 o parlamento encontrar-se-ia emasculado de poder decisório, dominado pela burocracia (manietado pelo executivo) e reduzido à função ideológica de ocultar o exercício do poder, para o Marx de 1848- 1852 o parlamento seria o poder que as classes dominantes exerceriam diretamente e que também poderiam governar diretamente por meio dele. (SAES, 1994, p.68).

O autor destaca a imensa estrutura burocrática e militar sob a égide de Bonaparte, categorizando-a como um organismo parasitário que inibe o funcionamento saudável da sociedade francesa. Observa-se que essa estrutura burocrática, originada na monarquia

6 7 Vladimir Ilych Lenin (1870–1924), teórico marxista, líder da Revolução Russa de 1917 e uma das influências filosóficas de maior relevância de Gramsci.

absoluta, servia inicialmente para consolidar o domínio burguês. Contudo, sob o governo de Bonaparte, tal estrutura aparenta evoluir para uma forma independente da sociedade civil e das classes dominantes. A análise de Marx enfatiza a metamorfose do papel do Estado durante o regime do Bonaparte III, no qual o Estado, ao invés de atuar como um instrumento de uma classe dominante, emerge como uma entidade autônoma.

Na sua análise Marx propõe que o Estado bonapartista aparenta ser independente de quaisquer classes específicas, possuindo uma posição de superioridade em relação à sociedade. Contudo, ele adentra em uma explanação mais detalhada, revelando que, apesar desta aparente autonomia, Bonaparte representa efetivamente uma classe distinta dentro da sociedade francesa: os pequenos proprietários rurais. A falta de coesão interna desta classe impede que ela imponha seus interesses de forma autônoma, levando à necessidade de um representante que detenha autoridade e poder governamental para protegê-los de outras classes sociais. Além disso, Marx observa que Bonaparte, na qualidade de uma autoridade executiva autônoma percebe-se como guardião da ordem burguesa, associando-se à classe média, apesar de ter debilitado o seu poder político.

De forma paradoxal, Bonaparte III se posiciona simultaneamente como representante dos camponeses e do povo em geral, visando promover o bem-estar das classes mais baixas dentro dos limites da sociedade burguesa. Esta diversidade de representações, caracterizada por responsabilidades contraditórias e ações que alternadamente beneficiam e desfavorecem diferentes classes, evidencia a complexidade e a autonomia do seu poder, que não está diretamente subordinado aos desejos específicos de qualquer classe ou segmento de classe.

Na perspectiva de Marx, o Bonapartismo não é interpretado como uma entidade neutra em meio às classes em conflito. Embora reivindique representar a totalidade das classes e se apresenta como a encarnação da sociedade, sua existência, na realidade, tem como objetivo sustentar e intensificar a ordem social estabelecida, bem como a predominância do capital sobre o trabalho.

Mais adiante em sua obra, “A Guerra Civil na França”, Marx analisa o Bonapartismo e o Império, enfatizando que, nesse período, a burguesia havia perdido a capacidade de governar a nação, enquanto a classe trabalhadora ainda não havia desenvolvido tal habilidade. Durante a era bonapartista, a sociedade burguesa vivenciou um desenvolvimento significativo, desvinculado das preocupações políticas tradicionais. O Estado bonapartista, a despeito de sua ostensiva independência política em relação a determinadas classes sociais, permanece como um guardião de uma classe dominante, tanto em termos econômicos quanto sociais. Caracterizando o regime imperial de Napoleão como a manifestação última do poder estatal

forjado pela sociedade burguesa em ascensão, inicialmente como um meio de emancipação do feudalismo, que eventualmente se converteu em um instrumento para a subjugação do trabalho pelo capital. Esta dinâmica se manifesta na fusão dos objetivos do estado com os da burocracia e vice-versa.

Durante a década de 1850, Marx voltou sua atenção para sociedades nas quais o Estado parecia transcender a própria sociedade, especialmente aquelas caracterizadas pelo modo de produção asiático. Esta conceituação, que tem sido objeto de atenção em discussões acadêmicas contemporâneas, foi enfatizada por Marx no prefácio de "Uma Contribuição para a Crítica da Economia Política", no qual ele categoriza o modo de produção asiático como um marco relevante no desenvolvimento econômico das sociedades. Engels, em "A Origem da Família, da Propriedade Privada e do Estado", escrito após a morte de Marx, trata sobre períodos nos quais as classes em luta alcançam um equilíbrio tal que o poder do Estado, funcionando como um mediador aparente, adquire uma independência temporária de ambas. Ele ilustra essa dinâmica se referindo ao Segundo Império e ao Império Alemão sob Bismarck, nos quais burguesia e proletariado foram colocados em antagonismo mútuo, resultando em benefícios para as classes dominantes, exemplificadas pelos Junkers prussianos⁷ empobrecidos.

Nos "Grundrisse" Marx aborda a estrutura e o funcionamento do que ele denomina de "governo despótico", situado acima das entidades comunitárias menores. Ele define este governo como uma entidade onipresente, transcendendo todos os corpos comuns inferiores. Marx argumenta que esta unidade, sendo a detentora legítima da propriedade e a condição fundamental para a propriedade comum, emerge como uma estrutura separada e superior às inúmeras comunidades reais e particulares.

A noção de despotismo burocrático não representava uma preocupação significativa para Marx, dado que ele já havia analisado o Bonapartismo, um fenômeno análogo na sociedade capitalista, como distinto do despotismo prevalente nas sociedades asiáticas. Com isto Marx não negligenciou a questão da burocracia em sociedades pós-capitalistas, mas, ao contrário, considerou-a um elemento crucial em seu pensamento durante esse período. A atenção de Marx ao Estado e à natureza do poder político em sociedades pós-capitalistas, em especial sua perspectiva sobre a ditadura do proletariado, ganhou proeminência após os eventos da "Comuna de Paris (1871)", suas confrontações com o anarquismo na "Primeira Internacional" e os posicionamentos programáticos da Social-Democracia Alemã. Depois da morte de Marx,

⁷ Juncker eram denominados os membros da nobreza constituída por grandes proprietários de terras e militares de elite nos estados alemães anteriores e durante o 2.º Reich (1871-1918). Essa aristocracia latifundiária teve importante papel na construção do Reino da Prússia, a partir do século XVIII.

Engels descreveu a Comuna como a ditadura do proletariado, mas o próprio Marx não fez essa conexão diretamente. Ele via a Comuna como uma insurreição única ocorrida sob condições excepcionais e não como um exemplo completo de socialismo. Entretanto, a *Comuna de Paris (1871)* pode ser entendida como um exemplo representativo de elementos-chave do conceito marxista de ditadura do proletariado, especialmente em seu desmonte das instituições do poder político.

Enfim, para Marx, o Estado extinguiria com o fim daquilo que ele chamava de “pré-história da humanidade”, ou seja, com o término de uma época caracterizada pela propriedade privada e pela desigualdade social. O responsável por essa mudança seria o proletariado, que precisaria se organizar politicamente e desenvolver uma consciência de classe desvinculada dos valores e concepções burguesas. Marx não presenciou este momento histórico e nem pode viver em uma sociedade onde a propriedade privada e a desigualdade social tivessem desaparecido por completo. De igual maneira pode se dizer da atual sociedade, pois as desigualdades e a prevalência da propriedade privada persistem. O que se pode afirmar, sem equívoco, é um aprofundamento da divisão da riqueza no mundo e a exacerbação das desigualdades sociais.

Marx e Engels destacam, em suas obras, a percepção do caráter de classe intrínseco a todos os fenômenos estatais. Segundo Coutinho (2003), essa percepção levou ao desvelamento da suposta autonomia e “superioridade” do Estado, revelando suas raízes e explicações nas contradições inerentes da sociedade. Dessa forma, a “origem” do Estado reside na divisão de classes dentro da sociedade, existindo somente enquanto essa divisão estiver presente, resultante das relações sociais de produção. A função do Estado, portanto, é exatamente a de manter e perpetuar essa divisão, garantindo que os interesses de uma classe específica ou de frações de classe sejam apresentados como os interesses gerais da sociedade (COUTINHO, 2003, p. 123-124).

Com isto, o bloco histórico Toyotista neoliberal efetivado a partir da crise internacional inaugurou novas materializações para os processos econômicos, políticos, sociais e culturais apoiando-se na produção do consenso como sua principal meta política e ancorando-se no Estado, no novo bloco no poder para arquitetar e disseminar formas de obter o consenso. A questão do Estado continua sendo central nas discussões que giram em torno das políticas públicas e sendo fundantes, para esta tese, as políticas públicas da educação. Neste aspecto, como veremos, autores como Gramsci e Poulantzas nos permitem avançar em relação a este conceito.

1.2 Estado em Poulantzas – Condensação material de uma relação de forças

Em Poder Político e Classes Sociais – PPCS, Nicos Poulantzas aborda o Estado como um fator de coesão social, desempenhando um papel fundamental na manutenção da ordem e na articulação das classes sociais dentro de uma formação social capitalista. Seu trabalho reflete uma tentativa de superar as limitações tanto do economicismo quanto do voluntarismo, criando um quadro teórico mais dinâmico e estrutural para entender as relações entre o Estado e as classes sociais. Ao criticar tanto o economicismo, que reduz a política à mera expressão das relações econômicas, quanto o voluntarismo, que superestima a capacidade dos sujeitos políticos de moldar as estruturas sociais, ele busca uma abordagem que leve em consideração as complexas interações entre as estruturas econômicas, políticas e ideológicas. Ao fazê-lo, ele enfatiza a importância da luta política, mas sem cair na armadilha de tratá-la como algo independente das condições materiais.

Poulantzas vê o Estado como uma estrutura complexa que unifica diferentes instâncias e temporalidades de uma formação social. Ele propõe que o Estado capitalista não pode ser entendido como um mero instrumento da classe dominante, mas como um aparelho que exerce funções próprias de organização e regulação das relações sociais. Isso se reflete, por exemplo, na coexistência de diferentes modos de produção em uma formação social subdesenvolvida, onde formas de produção pré-capitalistas convivem com estruturas capitalistas.

O papel do Estado, conforme definido por Poulantzas (1977), é essencialmente político e visa garantir a continuidade das condições de produção, e por consequência, das condições de existência e funcionamento de uma formação social baseada na dominação de classe. Este papel é fundamental para manter a ordem e o equilíbrio do sistema, um equilíbrio que não pode ser alcançado apenas por meios econômicos. Poulantzas também discute o papel do direito no modo de produção capitalista. O direito individualiza os agentes da produção, fazendo-os parecer como sujeitos autônomos, quando, na realidade, suas condições de trabalho e suas relações são estruturalmente determinadas pelas relações capitalistas. O direito e a ideologia jurídica, portanto, desempenham um papel central na legitimação e perpetuação dessas relações, disfarçando as relações de poder e exploração que caracterizam o capitalismo.

A atuação do Estado assegura a autonomia e a especificidade do político dentro do modo de produção capitalista – MPC. Duas importantes implicações decorrem dessa função geral do Estado: a primeira é a garantia de que a autonomia do político dentro do MPC não será subjugada às meras necessidades econômicas. A segunda implica que o Estado se torna a

estrutura onde se manifestam e se resolvem as contradições entre os diferentes níveis de uma formação social.

De acordo com Codato (2008), o Estado não apenas organiza e mantém a unidade e a coerência do sistema social, mas também se torna a arena onde se articulam as diversas estruturas sociais e os modos de interação entre elas. Assim, o Estado desempenha um papel central na manutenção da ordem social e na gestão das tensões internas da sociedade. Além disso, conforme Poulantzas (1977), o papel geral do Estado se expressa em diferentes formas relativas aos variados patamares em que se organiza uma estrutura

função econômica do Estado enquanto organizador do processo de trabalho. Mencionamos aqui, também de passagem, a função do sistema jurídico, do conjunto regras organizadoras das trocas capitalistas, verdadeiro quadro de coesão das relações de troca. A função do Estado relativamente ao ideológico consiste no seu papel na educação, no ensino etc. Ao nível propriamente político, da luta política de classe, esta função do Estado consiste na manutenção da ordem política no conflito de classe. (POULANTZAS: 1977, p.51).

Codato (2008) ressalta que as diversas modalidades pelas quais o Estado exerce sua função política primordial são orientadas pela manutenção da unidade social. Este papel do Estado é delineado pela superestrutura jurídico-política capitalista, que, em sua essência, busca reproduzir a ordem vigente. Isso é realizado através de efeitos ideológicos que mascaram as verdadeiras relações de poder e exploração.

Primeiramente, *o efeito de isolamento* transforma os agentes de produção em indivíduos que parecem livres e iguais perante o sistema jurídico, ocultando, assim, as profundas desigualdades econômicas e sociais que constituem as classes. Este processo cria uma ilusão de individualidade e igualdade, desintegrando a consciência de classe e dificultando a percepção das relações estruturais de exploração.

Em segundo lugar, *o efeito de representação da unidade do povo nação* permite ao Estado apresentar-se como uma entidade acima das divisões de classe, cristalizando-se como a verdadeira expressão da unidade social. Esta representação disfarça os interesses particulares de uma fração da sociedade como se fossem os interesses do povo em geral, consolidando a dominação capitalista ao transformar a vontade de uma classe específica na vontade nacional.

A análise de Codato (2008) expõe como o Estado, através de sua superestrutura jurídico-política, perpétua a ordem capitalista ao esconder as verdadeiras relações de poder e promover uma falsa sensação de unidade e igualdade. Estes mecanismos ideológicos não apenas sustentam a hegemonia capitalista, mas também neutralizam as forças que poderiam contestar essa dominação, revelando a complexa articulação entre política e ideologia no funcionamento do Estado moderno.

Ainda conforme Codato (2008), os impactos de isolamento e representação da unidade nacional são consequências tanto das normas relacionadas ao direito burguês quanto do burocratismo na administração estatal. A interação desses efeitos promove a separação entre a luta econômica e a luta política de classe. No primeiro caso, o isolamento nas relações sociais econômicas oculta a luta econômica dos agentes de produção em relação às suas interações de classe, fazendo com que a luta econômica não seja percebida como uma luta de classe (POULANTZAS, 1977, p.142). Essas lutas frequentemente ocorrem entre trabalhadores assalariados e capitalistas privados (idem).

Por outro lado, Poulantzas (1977) destaca a formação das classes na arena da luta política, enfatizando que uma característica dessa luta, relativamente autônoma da luta econômica, é a constituição da unidade de classe a partir do isolamento da luta econômica (POULANTZAS, 1977, p. 142). Ele atribui grande importância às lutas políticas de classe, argumentando que, no contexto das classes dominadas, as práticas políticas devem se basear na estratégia leninista de conquista do Estado. Considerando que o Estado capitalista é a base de toda a unidade e, portanto, onde todas as contradições estruturais se condensam, o Estado é o lugar de onde se pode, em uma situação concreta, decifrar a estrutura e agir para sua transformação (POULANTZAS, 1977, p. 39). Por sua vez, as lutas das classes dominantes se concentram em manter a ordem capitalista vigente, mas frequentemente resultam em conflitos internos entre frações de classe com interesses econômicos rivais.

As análises possíveis dentro do PPCS revela a importância das estruturas estatais na manutenção das relações de poder dentro da sociedade. Ao enfatizar o papel do Estado na criação de um efeito de isolamento, a análise crítica expõe como as estruturas jurídicas podem limitar a capacidade das classes dominadas de se mobilizarem economicamente e politicamente. Isso é essencial para compreender como o Estado pode atuar não apenas como um regulador neutro, mas como um agente ativo na preservação das desigualdades estruturais.

Em síntese, em PPCS, Poulantzas argumenta que estas são orientadas pela manutenção do Estado capitalista e pela perpetuação das relações sociais vigentes. Ele destaca que a estratégia política dessas classes não apenas visa consolidar sua unidade a partir do isolamento da luta econômica, mas também representar interesses políticos amplos, articulando-se como representantes do interesse geral do povo nação. Este conceito de hegemonia, fundamental para a teoria marxista de Poulantzas, abrange a luta política de classes dentro da formação capitalista, destacando-se especialmente nas práticas políticas das classes dominantes e sua relação com o Estado.

O Estado, poder e o Socialismo – EPS, buscou aprofundar as questões tratadas acima. Tais como “*a questão do aparelho do Estado, do poder de Estado e das funções do Estado*” (CODATO, 2008, p. 82). A obra EPS se distancia do estruturalismo presente em PPCS, Poulantzas (1977) critica a visão de L. Althusser sobre a exterioridade entre as instâncias regionais do MPC. Segundo o marxista francês, essa concepção restringe o papel do Estado ao considerar o econômico como uma instância autônoma e autorreguladora, onde o Estado apenas estabelece regras negativas para o funcionamento econômico (POULANTZAS, 1977, p.35). Em contraste, POULANTZAS argumenta que as instâncias do MPC, incluindo o Estado, não possuem verdadeira autonomia exterior. Ele afirma que o “político Estado”, aplicável também à ideologia, está sempre presente nas relações de produção e sua reprodução (POULANTZAS, 1980, p.20). O segredo desse entrelaçamento reside na contínua presença de relações políticas e ideológicas dentro das relações de produção

As relações de produção e as ligações que as compõem (propriedade econômica/posse) traduzem-se sob a forma de poderes de classe que são organicamente articulados às relações políticas e ideológicas que os consagram e legitimam. Estas relações não se sobrepõem simplesmente às relações de produção já existentes, não atuam sobre elas retroativamente numa relação de exterioridade. Estão presentes na formação das relações de produção...(e) desempenham um papel essencial em sua reprodução, e desse modo o processo de produção e exploração é ao mesmo tempo processo de reprodução das relações de dominação/subordinação política ideológica. Deste dado fundamental decorre a presença do Estado, o qual materializa as relações político-ideológicas nas relações de produção (POULANTZAS, 1977, p. 32).

1.3 Classes e Frações de classes e Frações dominantes

Ao refletir sobre classes sociais, o pensamento inicial recai sobre os estudos de Marx e Engels. Embora eles não tenham estabelecido um conceito estritamente sistematizado de classe social, suas ideias desempenham um papel crucial na análise marxista das formações sociais. O debate sobre a temática, entre os autores marxistas, especialmente ao longo do século XX, concentrou-se nas categorias de “classe em si” e “classe para si”. Essa distinção é crucial para entendermos a compreensão do conceito de classes e frações de classes em Poulantzas. Para Marx a “classe em si” refere-se a um grupo de indivíduos que compartilham condições materiais semelhantes, enquanto a “classe para si” ocorre quando esses indivíduos adquirem consciência de classe e se organizam politicamente como destacado no trecho abaixo em que

as condições econômicas transformam primeiro a massa da população do país em trabalhadores. A dominação do capital criou para essa massa uma situação comum, interesses comuns. Essa massa é, portanto, já uma classe no que se opõe ao capital, mas não é ainda uma classe para si. Na luta, da qual nós destacamos apenas umas poucas fases, essa massa se unifica, e se constitui como uma classe para si. Os

interesses que defende se tornam interesses de classe. Mas a luta de classe contra classe é uma luta política. (MARX, 1985, p.90)

Poulantzas, em suas obras de 1977 e 1978, critica essa dicotomia como um resquício do pensamento hegeliano e apresenta uma inovação na teoria marxista das classes sociais. Ele argumenta que as classes sociais não devem ser vistas apenas como posições estáticas dentro das relações de produção, mas também devem ser entendidas através das suas práticas e lutas políticas. Esta perspectiva amplia o conceito de classe social, incorporando a complexidade das relações sociais e políticas. Abaixo se destaca a seguinte passagem que corrobora com este argumento, em que segundo Poulantzas

Digamos, antecipadamente, que tudo se passa como se as classes sociais fossem o efeito de um conjunto de estruturas e das suas relações, no caso concreto 1) do nível econômico, 2) do nível político e 3) do nível ideológico. Uma classe social poder ser identificada quer ao nível econômico, quer ao nível político, quer ao nível ideológico, e pode, pois, ser localizada em relação a uma instância particular. No entanto, a definição de classe enquanto tal e a sua conceitualização reporta-se ao conjunto dos níveis dos quais ela constitui o efeito (POULANTZAS, 1977, p. 61).

A operacionalização deste conceito é vital para entender a complexidade das estruturas sociais e as dinâmicas de poder que permeiam a sociedade. Assim, a análise das classes sociais deve sempre considerar a intersecção de fatores econômicos, políticos e ideológicos, reconhecendo que as classes são tanto uma realidade material quanto uma construção social dinâmica e em constante transformação. Este enfoque permite uma compreensão mais profunda das relações sociais e das condições que levam à formação e à transformação das classes, destacando a importância das lutas políticas e das práticas sociais na constituição das identidades de classe. Ao ampliar o conceito de classe para incluir esses elementos, a teoria marxista ganha maior capacidade explicativa, oferecendo ferramentas analíticas robustas para a compreensão das estruturas e dinâmicas sociais contemporâneas.

Uma classe social é definida pelo conjunto de suas práticas sociais, ou seja, pela sua posição no processo produtivo, suas ações políticas e sua orientação ideológica. Em outras palavras, um grupo de agentes sociais se consolida como uma classe na medida em que sua unidade se manifesta nas esferas econômica, política e ideológica. As classes são identificadas pelo seu papel na divisão social do trabalho, implicando uma divisão de classes que gera dominação e conflito. A posição política e ideológica dos grupos sociais é fundamental para caracterizar e identificar concretamente essas classes.

Ampliando esse entendimento, podemos considerar que a definição de classe social abrange mais do que apenas o aspecto econômico. As ações políticas e a orientação ideológica

desempenham papéis cruciais na formação e consolidação das classes. A posição no processo de produção proporciona a base material sobre a qual se constroem as identidades de classe, mas é através da ação política e da luta ideológica que essas identidades são articuladas e manifestadas. A unidade de uma classe social não é apenas uma questão de interesses econômicos compartilhados, mas também envolve uma consciência de classe que se desenvolve através de práticas sociais e lutas políticas.

Essa consciência de classe é fundamental para a mobilização coletiva e para a transformação social. Portanto, a análise de classe deve considerar as interações dinâmicas entre as esferas econômica, política e ideológica, reconhecendo que a luta de classes é um processo contínuo de formação e reconfiguração das identidades de classe. Além disso, o papel da ideologia na construção da consciência de classe não pode ser subestimado. As ideias e valores que circulam dentro de uma sociedade influenciam a forma como os indivíduos percebem suas posições e relações sociais. A ideologia dominante tende a justificar e naturalizar as relações de dominação, enquanto as ideologias contra hegemônicas buscam questionar e transformar essas relações. Portanto, a luta ideológica é uma parte essencial da luta de classes, contribuindo para a formação de uma consciência de classe crítica e emancipatória.

Classe e fração de classe social são definidas como grupos cujas situações são determinadas pela inserção específica no processo social de produção. Esta inserção cria interesses e condicionantes que limitam a ação dos agentes sociais e, conforme as condições históricas concretas, podem levar à formação de coletivos que agem como forças sociais distintas ou autônomas em um determinado processo político nacional. Portanto, uma classe social não é meramente econômica e não se restringe à posição dos agentes no processo de trabalho, mas também é uma construção social baseada nas relações concretas estabelecidas entre os agentes sociais.

Objetivamente, a classe se define pela posição dos agentes na estrutura econômica, mas ela só se constitui como classe através de conflitos e mobilização política que envolve a capacidade de agregar interesses e construir solidariedades. Em outras palavras, a estrutura produtiva fornece contornos objetivos para a delimitação das classes, criando um campo de luta e um conjunto provável de interesses comuns. A concretização dessas classes depende de práticas efetivas, da mediação de partidos, sindicatos e movimentos sociais, e da luta político-ideológica que pode unificar ou dividir, dissolver ou fundir, isolar ou promover alianças entre classes e frações de classes em luta.

O processo de constituição das classes na realidade efetiva não é linear e progressivo, é marcado por avanços e retrocessos, articulando condições objetivas e subjetivas. Este

movimento se inscreve em um contexto histórico específico, que está em constante mudança. É importante notar que a análise das classes sociais deve levar em consideração tanto as dimensões econômicas quanto as políticas e ideológicas para captar a complexidade das relações sociais contemporâneas. Adicionando novos elementos ao entendimento das classes sociais, é crucial incorporar a noção de interseccionalidade. Isso permite uma análise mais abrangente das dinâmicas sociais e das desigualdades que atravessam as experiências dos indivíduos em diferentes contextos (BOITO et. al., 2008).

O foco, nesta pesquisa, é na classe dominante, a burguesia. A análise permite dizer que não é uma classe homogênea e monolítica, livre de conflitos e oposições internas. A burguesia é uma classe caracterizada por sua complexa heterogeneidade, onde é possível identificar as várias frações que a compõem. As suas divisões econômicas resultam do ciclo de reprodução do capital (comercial, industrial, bancário etc.), da concentração e centralização do capital (grande, médio, monopolista e não monopolista) e das relações com o imperialismo (burguesia nacional, interna e compradora), entre outros aspectos. As dimensões políticas e ideológicas também desempenham um papel na formação de determinadas frações de classe. Essas divisões podem se combinar de maneiras variadas e dinâmicas, servindo como base para a coesão ou divisão política das frações. A formação de frações burguesas depende das circunstâncias e das reações desses setores da burguesia, especialmente em relação à política econômica do Estado. Ao analisar o fracionamento dinâmico da classe dominante, é essencial considerar dois aspectos principais. O primeiro, já mencionado, refere-se à existência de diversos sistemas de fracionamento: a função do capital, a concentração e centralização do capital e a origem geográfica do capital. O segundo aspecto envolve as aglutinações dentro de cada sistema de frações, que se sucedem ao longo do tempo e podem se cruzar em determinadas conjunturas. O segundo aspecto destaca a natureza dinâmica dos fracionamentos, cuja existência se manifesta através de sua constituição, apresentação ou não como força social, cruzamento e desaparecimento ao longo do tempo e espaço.

O fracionamento dinâmico da classe dominante resulta, principalmente, do impacto da política econômica do Estado, tornando uma fração politicamente preponderante em relação às outras dentro da classe em uma conjuntura específica. A intervenção estatal concretiza os conflitos latentes entre as frações na esfera econômica. Dessa forma, as frações se aglutinam ou se dividem para defender ou rejeitar determinadas medidas. Portanto, a política econômica do Estado, em suas diversas dimensões — monetária, cambial, fiscal, industrial — e sua continuidade ou não, é o fator de aglutinação ou separação dos sistemas de fracionamento.

Com base nos elementos já discutidos é possível, neste momento, abordar a fração de classe que nos interessa nesta investigação: a grande burguesia interna. Aqui cabe o reconhecimento de que todas as formações sociais capitalistas mantêm uma divisão entre capitais de origem estrangeira e nacional. Sem entrar na discussão sobre o fim do Estado-nação e a dissolução das economias nacionais considero mesmo que com a chamada globalização, as formações sociais e seus respectivos Estados nacionais ainda configuram um sistema internacional de unidades soberanas. Essas unidades podem impor obstáculos à mobilidade do capital, criando uma cadeia de inter-relações que contrapõe os interesses das burguesias nacionais e estrangeiras. Segundo Poulantzas (1977)), a dicotomia entre burguesia nacional e burguesia estrangeira é insuficiente para caracterizar essa inter-relação. O autor propõe uma análise mais detalhada da burguesia no espaço nacional, dividindo-a em três frações: compradora, interna e nacional.

A burguesia compradora é uma fração da burguesia cujos interesses estão fortemente ligados ao capital estrangeiro, funcionando como intermediária direta na implantação e reprodução desse capital dentro de uma formação social. De acordo com Poulantzas (1977), o capital externo “só pode, em geral, exercer um papel decisivo nos diversos países dependentes [...] articulando-se, nestes países, às relações de força internas”. Isso significa que o capital estrangeiro influencia significativamente as economias dos países dependentes ao se integrar às forças políticas e econômicas internas. Esta fração da burguesia não tem uma base de acumulação de capital própria e geralmente se dedica a atividades como latifúndio e especulação. Ela se concentra principalmente nos setores financeiros, bancários e comerciais, embora também possa atuar em setores industriais que são inteiramente subordinados e dependentes do capital estrangeiro. Politicamente e ideologicamente, a burguesia compradora serve como suporte e agente do capital imperialista, promovendo seus interesses dentro da economia nacional.

Em contraste, a burguesia nacional é a fração natural que, baseada na acumulação de capital dentro da própria formação social, tende a entrar em conflito com o capital imperialista. Essa fração busca autonomia política e ideológica, apresentando-se como uma unidade independente. Em determinadas conjunturas, a burguesia nacional pode se envolver na luta anti-imperialista e de libertação nacional, adotando posições que incluem alianças com as massas populares. Geralmente, o setor do capital produtivo, que se preocupa com a distribuição de renda interna e o desenvolvimento econômico local, tende a se comportar como parte da burguesia nacional.

1.4 Bloco no poder

O bloco no poder, para Poulantzas, é uma aliança heterogênea de diferentes frações de classes dominantes que detêm o poder dentro do Estado. Estas frações incluem setores da burguesia industrial, financeira, agrária, bem como outras camadas sociais que se aliam à classe dominante. O Estado não é um instrumento monolítico da classe dominante, mas um campo de luta onde diversas frações do bloco no poder competem e colaboram para influenciar a direção das políticas estatais. Poulantzas vê o Estado como relativamente autônomo, significando que ele possui uma margem de manobra própria, influenciada, mas não completamente controlada pelas classes dominantes. Este complexo de relações denota uma especificidade, própria do Estado capitalista, a qual, se constitui como:

(...) a relação entre, por um lado, um jogo institucional particular inscrito na estrutura do Estado capitalista, jogo que funciona no sentido de uma unidade especificamente política do poder de Estado, e, por outro lado, uma configuração particular das relações entre classes dominantes: essas relações, na sua relação com o Estado, funcionam no seio de uma unidade política específica recoberta pelo conceito do bloco no poder (Poulantzas 1977, p. 224).

O bloco no poder funciona para manter a coesão social e política, garantindo a estabilidade do sistema capitalista. Esta coesão é alcançada através da combinação de mecanismos de repressão (como a polícia e o exército) e de ideologia (educação, mídia etc.) que legitima a dominação das classes dominantes. As frações dentro do bloco no poder podem ter interesses diferentes e até conflitantes. A política do Estado reflete um equilíbrio instável entre essas frações, onde algumas podem ter maior influência em determinados momentos. A luta de classes é, portanto, interna ao próprio bloco no poder, além de ser entre as classes dominantes e dominadas.

Ao partir da afirmação de que a luta de classes perpassa o bloco no poder, Poulantzas assinala a importância da ideologia na manutenção do bloco no poder. As instituições ideológicas do Estado (como escolas, igrejas, mídia) desempenham um papel crucial na formação do consenso em torno da ordem estabelecida, perpetuando a hegemonia da classe dominante. O bloco no poder assegura a reprodução das relações de produção capitalistas. Isto inclui a reprodução da força de trabalho, a manutenção da ordem social e a legitimação contínua das relações de exploração. Pode-se destacar as seguintes características: i) relatividade da Autonomia do Estado, apesar do Estado servir aos interesses da classe dominante, ele mantém uma autonomia relativa que lhe permite mediar conflitos internos ao bloco no poder e implementar políticas que assegurem a estabilidade a longo prazo do sistema capitalista; ii) crises e contradições significa que o bloco no poder é passível a crises e contradições internas,

devido aos interesses divergentes das diferentes frações que o compõem. Estas crises podem ser exacerbadas por lutas de classes mais amplas na sociedade; iii) alianças de classe no bloco no poder refere-se a incluir alianças temporárias ou permanentes com frações de outras classes sociais, como a pequena burguesia, para estabilizar a hegemonia da classe dominante.

Poulantzas (1984)⁸ caracteriza como bloco no poder

A classe ou fração hegemônica polariza os interesses contraditórios específicos das diversas classes ou frações do bloco no poder, constituindo os seus interesses econômicos em interesses políticos, representando o interesse geral comum das classes ou frações do bloco no poder: interesse geral que consiste na exploração econômica e na dominação política (POULANTZAS 1977, p.128)

Ele enfatiza a natureza heterogênea e conflituosa das alianças de classe que compõem o bloco no poder, a relativa autonomia do Estado, e a importância da ideologia na manutenção da hegemonia. Este conceito ajuda a entender como o poder é exercido e mantido, não apenas através da coerção, mas também através de consensos e alianças, refletindo a natureza multifacetada e contraditória das sociedades capitalistas modernas.

No nível concreto e real, o bloco no poder desempenha um papel semelhante ao conceito de forma de Estado. Isso significa que ele representa a maneira como o poder político é estruturado e exercido em uma sociedade. A hegemonia restrita de uma fração dentro do bloco no poder depende de sua capacidade de liderar e articular os interesses econômicos, políticos e ideológicos das outras frações e classes que compõem o bloco. Nesta circunstância, a hegemonia restrita de uma classe ou fração não aparece ao acaso, mas sim é possível

(...) através da unidade própria de poder institucionalizado do Estado capitalista. [...]. A classe ou fração hegemônica polariza os interesses contraditórios específicos das diversas classes ou frações no bloco no poder, constituindo os seus interesses econômicos em interesses políticos, representando o interesse geral comum das classes ou frações do bloco no poder: interesse geral que consiste na exploração econômica e na dominação política [...]. O processo de constituição da hegemonia de uma classe ou fração difere quando essa hegemonia se exerce sobre as outras classes e frações dominantes – bloco no poder –, ou sobre o conjunto de uma formação, inclusive sobre as classes dominadas (POULANTZAS, 1977, p. 233-234)

Assim, quando essa hegemonia se expande e começa a influenciar toda a sociedade, incluindo tanto os grupos dominantes quanto os dominados, ela deixa de ser restrita e se torna ampla. A hegemonia ampla implica que os interesses e a liderança da fração dominante no bloco no poder são reconhecidos e aceitos por um espectro mais amplo da sociedade, permitindo uma estabilidade maior na ordem social e política. O bloco no poder é constituído pelas classes e

8 POULANTZAS, Nicos. Poulantzas: Sociologia/organizador [da coletânea] Paulo Silveira; [tradução Heloísa Rodrigues Fernandes]. – São Paulo: Ática, 1984.

frações que ocupam o lócus da dominação na luta política de classes, ou seja, aquelas que possuem centros de poder real dentro do aparelho de Estado.

É importante destacar que o bloco no poder não se refere ao conjunto de camadas que apoiam o poder do Estado (classes apoios), mas sim àquelas que efetivamente participam do espaço de dominação política. Geralmente, a fração ou classe dominante que exerce hegemonia restrita dentro do bloco no poder também assume a hegemonia ampla em relação à sociedade como um todo. No entanto, a função dupla de hegemonia (ampla e restrita) de uma determinada fração dominante depende das condições conjunturais das forças sociais. Isso significa que pode haver uma defasagem, dissociação ou deslocamento dessas funções de hegemonia entre diferentes classes ou frações, o que tem importantes consequências no nível político (Poulantzas, 1977).

O bloco no poder também serve como um instrumento analítico para identificar e decifrar o verdadeiro significado das representações de classe ou frações de classe na cena política, permitindo assim a identificação das relações destas com a luta de classes. A tradição marxista distingue uma realidade aparente e superficial de uma realidade essencial e profunda, onde a primeira oculta e dissimula a segunda.

2. UMA CARTOGRAFIA⁹ GRAMSCIANA: DA UTILIDADE DE GRAMSCI¹⁰

A decisão por tomar os estudos de Gramsci como marco teórico para analisar das ferramentas do PCG¹¹, partiu exatamente da leitura do material institucional produzido durante o PCG e a implantação do Programa de Educação Profissional – PEP. Na medida que avançava na leitura, uma cartografia de conceitos e categorias se constituíam como sustentáculos em torno das escolhas políticas que alimentavam a elaboração e execução do PCG. Essa diversidade de conceitos desafiou-nos a pensar e analisar o PCG partindo da seguinte objetivo geral: discutir o Programa Choque de Gestão não apenas como um reforma administrativa do Estado - RAE e portanto um programa de reprodução de técnicas do setor privado na iniciativa pública reeditando a nova gestão pública, mas como uma política de ampliação do Estado, que contou de um lado com o domínio político e econômico da classe dirigente por meio das entidades, associações e empresariado e do outro com as duras

9 O vocábulo ortografia aqui foi no sentido de representar uma planificação. Um primeiro plano sobre cada conceito discutido, sem a intenção ou possibilidade de trazer todos os teóricos envolvidos no estudo e produção dos conceitos.

10 A expressão: “Da utilidade de Gramsci” foi uma licença poética retirada do poema “Da utilidade dos animais” de Carlos Drummond de Andrade, com o objetivo de reforçar a importância da teoria para iluminar a prática.

11 As ferramentas referem-se as estratégias utilizadas para a implantação do programa choque de gestão.

trincheiras impostas ao campo social, especificamente nesta tese a EPT, que viu avançar sob sua rede pública, por meio do Programa de Educação profissional – PEP, o escoamento de subsídios públicos para o setor privado por meio da oferta de vagas. O nosso foco consistiu em demonstrar como os conceitos de Estado integral (estado ampliado), hegemonia, bloco histórico, aparelhos privados de hegemonia, sociedade civil, Intelectuais orgânicos se interconectam com o PCG.

A força conceitual de Gramsci, que atravessa o tempo e o espaço, possibilitando a interpretação de diferentes cenários alinhada à sua habilidade em estabelecer uma relação crítica e dialética entre teoria e prática e uma certa desconfiança de que todo intelectualismo pedante não deve nos fazer cair em falsas ilusões. Se a política é a base em que se estrutura todo o pensamento Gramsciano, ela exige, no entanto, o máximo possível de conhecimento histórico, filosófico, científico, cultural e tem pouco a ver com o pragmatismo míope ou o empirismo de curto prazo. Por esta razão consideramos importante trabalhar com alguns de seus leitores mais exegéticos que, embora lidos como marxistas essencialmente estruturais, apresentaram diferenças marcantes e foram mutuamente antagônicos à construção do pensamento de Gramsci. Destaco o diálogo com autores como, BUCI-GLUCKMANN, 1980; ANDERSON, 1989; BELLAMY, 1994, 1996; COUTINHO, 2003; LIGUORI, 2007; BIANCHI, 2008; BOBBIO, 1996 e GRUPPI, 1980 uma profusão de autores que se destacam quer por ser precursores na análise de Gramsci no Brasil, ou em seus países de origem

Cada um destes autores que escolhi no seu tempo e espaço, mesmo através de filtros teóricos, de pontos de apoio mais ou menos conflitantes, fizeram avançar as categorias gramscianas a tal ponto de permitiu-me ultrapassar os equívocos e superar definitivamente as barreiras artificiais que separa Gramsci de sua época, de suas relações com Lenin, de sua prática política como comunista. Olhá-lo para além de seu tempo, mas compreender que suas anotações nos Cadernos de Cárceres¹², muitas vezes misturam reflexão sobre o passado, investigação sobre o presente e determinação das tarefas futuras, de acordo com uma temporalidade que tem muito pouco de linear.

Antes de esboçar a contribuição de Gramsci para a teoria marxista e para o pensamento sobre o poder, cabe reconhecer que há múltiplas e contraditórias interpretações sobre sua obra

12 “Os Cadernos do cárcere não se dedicam apenas à crítica do complexo universo hegemônico estabelecido pelas classes dominantes, mas traçam os caminhos para uma teoria política dos subalternos, desenham um projeto alternativo de mundo construído a partir de sujeitos políticos que se organizam para sair do ‘velho quadro’ da burguesia estruturada sobre a divisão das classes, sobre a estrutura inquestionável de comando obediência, governante-governado, dirigente-dirigido, sobre o trabalho mecanizado pelo ‘americanismo e fordismo’, a separação centro-periferia, a guerra e repressão, o fascismo e a Igreja, a escola tradicional e o sistema de manipulação cultural” (SEMERARO, 2012, pp. 64-5).

ligadas à linha política daqueles que o reivindicaram ou rejeitaram. Richard Bellamy (1994), que escreveu sobre os escritos pré – carcerários de Gramsci argumentou que a obra de Gramsciana foi mal interpretada como teoria geral do poder ideológico nas democracias ocidentais e defendem a historicização de Gramsci. Para Bellamy (1994), Gramsci foi reinventado pelo movimento eurocomunista, da década de 1970, como um democrata Marxista cuja obra oferecia uma "terceira via", situando-se entre a social-democracia, de um lado, e o comunismo totalitário, de outro. Ainda em Bellamy (1994), depreende-se que as teorias de Gramsci evoluíram como uma forma de entender o atraso relativo da Itália e de formular estratégias revolucionárias específicas para a excepcionalidade do seu país. Ele afirma que somente retornando Gramsci à Itália pós-Risorgimento¹³ tornou-se possível descobrir seu verdadeiro valor como analista de estados capitalistas periféricos.

O problema das múltiplas interpretações de Gramsci se deve, em parte, à forma como foi produzida sua principal obra: Os cadernos do Cárcere (1929-1935), da qual derivam muitos de seus conceitos, escritos e reescritos observando o mundo lá fora por meio de materiais que chegavam até ele por sua cunhada Tatiana¹⁴. Os seus cadernos só puderam ser conhecidos porque sua cunhada conseguiu a guarda dos escritos, sendo que seus simpatizantes acabaram contrabandeando esses escritos e puderam publicá-los¹⁵. Os cadernos do Cárceres, como apontam muitos estudiosos, como Perry Anderson (1989), são um registro fragmentário e incompleto dos esforços mentais de Gramsci. Ao longo de uma década, Gramsci escreveu sob o olhar atento do censor da prisão, sendo esses registros remontados anos depois por editores e tradutores. Uma afirmação bem conhecida é que nossas ideias são um produto de nossa época. Da mesma forma, para entender Gramsci, temos de ver o desenvolvimento de seus pensamentos no contexto de desenvolvimentos políticos mais amplos, na Itália e na Europa, durante o final do século XIX e início do século XX.

Os pensamentos de Gramsci sobre política e cultura foram formados durante um período de derrota: o esmagamento das revoltas dos trabalhadores na Europa e o fracasso do movimento da classe trabalhadora italiana em suas lutas com os proprietários de fábricas, com o Estado italiano e com os fascistas de Mussolini (1922- 1943). Entre 1918 e 1929, as revoluções socialistas de curta duração na Alemanha, Áustria e Hungria foram reprimidas com brutalidade excepcional. Somente a Revolução Russa conseguiu formar um Estado operário e isso em um

13 Risorgimento é o termo utilizado para explicar o processo de unificação italiana, ocorrido no Sec. XIX (1815-1870), sob a liderança do Reino Sardo-piemontês.

14 Tatiana era cunhada de Gramsci e foi a principal responsável pelo contato dele com o mundo externo durante os anos de cárcere. Em algumas cartas, ele escreve Tania que é o diminutivo de Tatiana em russo.

15 (que estavam na forma de 33 cadernos, um total de quase 3.000 páginas de caligrafia minúscula e meticulosa)

país que não havia atingido o nível de desenvolvimento industrial previsto por Marx como pré-requisito para a revolução socialista. As economias capitalistas e as democracias parlamentares, em outras partes do mundo industrializado, se retraíram situação constatada pelo menos até o surgimento do fascismo. A manifesta durabilidade do capitalismo foi que direcionou a atenção de muitos acadêmicos para o estudo da ideologia e da “superestrutura”.

O diagnóstico de Gramsci em relação às sucessivas derrotas das revoluções socialistas, concentrou-se na incapacidade da classe trabalhadora de formar alianças com outros grupos subordinados, particularmente os camponeses e os intelectuais. Também ficou claro para Gramsci que a estratégia revolucionária adotada na Rússia não funcionaria em democracias mais maduras. Na Rússia, a superestrutura política estava muito pouco desenvolvida, “primordial e gelatinosa”, como ele descreve e consequentemente, havia poucos intermediários entre o regime czarista e seus oponentes revolucionários. Os bolcheviques não precisaram conquistar esses intermediários e puderam concentrar seus esforços em tomar o controle do Estado. Ele argumenta que transformações tão repentinas e vitórias relâmpago são raras. A esse ataque frontal total, Gramsci dá o nome de “guerra de posições”.

Gramsci em seus escritos acredita que a maioria das revoluções deve prosseguir por meio de uma guerra de posição travada ao longo de um longo período na superestrutura, nas quais significadas e valores se tornam o objeto da luta. Isso ocorre porque nas sociedades subdesenvolvidas havia a ausência de intermediários, mas os regimes capitalistas modernos desenvolveram uma rede densamente entrelaçada de práticas e instituições que protegem contra a desintegração interna e tornam a revolução uma impossibilidade política e psicológica. Além do fracasso do socialismo na Europa e de seu sucesso na Rússia, Gramsci também investigou profundamente a história de sua própria nação para entender como a classe dominante assegurou seu poder em regimes democráticos modernos. Gramsci tentou avaliar as estratégias pelas quais diferentes grupos tentaram formar blocos hegemônicos no passado da Itália. Ele argumentava que a autodeterminação na Itália ocorreu aos poucos, por meio de três guerras de unificação conhecidas coletivamente como “o ressurgimento”.

No entanto, uma vez que a Itália estabeleceu uma democracia parlamentar, as políticas dos Moderados de “direita” e do Partido da Ação de “esquerda” eram em grande parte idênticas, com ambos os partidos comprometidos com um programa de modernização industrial, reforma política e expansão imperial. Gramsci viu o Ressurgimento e seus desdobramentos como um exemplo chave de como um poder governante absorve seus antagonistas políticos e implementa reformas, sem expandir seu programa para envolver a plena participação democrática. Com o tempo, a Itália passou a ser governada por uma variedade de coalizões de esquerda e direita em

um período conhecido como Transformismo, após a política de “transformar” os conflitos partidários do Ressurgimento em um consenso centrado. Embora essas aventuras parecessem ter uma dimensão popular e nacional, na verdade eram profundamente prejudiciais aos interesses da classe trabalhadora e dos trabalhadores agrícolas. Com base em sua leitura da história italiana e europeia, Gramsci apresentou sua teoria da hegemonia para explicar o funcionamento do poder em países capitalistas avançados.

Ao considerar as teorias marxistas existentes incapazes de compreender o funcionamento do poder nos regimes democráticos modernos, Gramsci enfatizou a necessidade de inovação. Isso se deve ao determinismo econômico prevalente na teoria marxista, a ideia de que é a base que determina a superestrutura e que a cultura era, em grande parte, um epifenômeno redutível à base econômica. Gramsci questionou a noção de que a base econômica determina as operações de uma superestrutura ideológica e cultural. Ele desenvolveu a noção do “Bloco Histórico” para explicar que a base e a superestrutura têm uma relação “dialeticamente” ou “reflexiva”. Gramsci argumenta que cultura, política e economia estão organizadas em uma relação de intercâmbio mútuo, uma rede em constante circulação e mudança de influência. Para mudar a sociedade, envolve um período prolongado de negociação realizada em todas as instituições da sociedade e da cultura. É importante ressaltar que a intervenção gramsciana não representa um abandono das questões de economia política e luta de classes. Não se trata de substituir uma forma de determinismo ideológico pelo determinismo material anterior. Dentro de seu pensamento, as ideias geralmente estão ligadas ao estado das forças produtivas em uma época específica e para tal são “historicamente necessárias”. A intervenção de Gramsci não é, finalmente, uma forma de relativismo em que todas as lutas são iguais. Nem pode se afastar da ideia de uma contínua luta pela mudança, realizada por homens e mulheres atuando em conjunto contra o sistema organizado, duradouro e global de exploração e opressão que é o capitalismo.

2.1 Estado em Gramsci – Integral

O conceito de Estado Integral, em Antônio Gramsci, é um elemento central em sua teoria política e social, desenvolvido principalmente durante sua prisão nos anos 1920 e 1930, e articulado em seus Cadernos do Cárcere. O Estado Integral representa uma expansão da noção tradicional de Estado, integrando tanto a sociedade política quanto a sociedade civil. Para entender como surgiu esse conceito é importante considerar alguns aspectos-chave do

pensamento do autor. Um deles, obviamente é o contexto histórico em que se deu parte de sua produção.

A contextualização da produção sinaliza, para o ano de 1926, quando Gramsci foi preso pelo regime fascista de Mussolini. Durante sua prisão, sob as condições mais desumanas, Gramsci empreendeu uma luta diária, para manter-se saudável mentalmente¹⁶ desenvolvendo uma escrita que visava compreender a natureza do Estado e o poder, especialmente observando as falhas da revolução socialista na Europa Ocidental, em contraste com o sucesso da Revolução Russa de 1917. Outra questão é que ele estava profundamente enraizado na tradição marxista, mas buscou ir além das análises econômicas de Marx, focando na superestrutura e nas formas como a hegemonia cultural e ideológica são estabelecidas e mantidas. Foi central para Gramsci o conceito de hegemonia. Ele observou que as sociedades capitalistas avançadas não eram mantidas apenas pela coerção direta, mas também através do consenso e da hegemonia cultural. Observações que o levou a expandir a análise do Estado para incluir a sociedade civil.

Na sua construção teórica Gramsci faz uma distinção entre “sociedade política” (o conjunto de instituições coercitivas como o governo, o exército, a polícia) e “sociedade civil” (as instituições através das quais a hegemonia cultural é exercida, como escolas, igrejas, mídia, partidos políticos). A combinação dessas duas esferas é o que ele denomina de Estado Integral¹⁷. No Estado Integral, a hegemonia é exercida através da sociedade civil, onde a classe dominante constrói e mantém o consenso. A coerção é exercida através da sociedade política, onde o Estado impõe a ordem quando necessário. Gramsci argumenta que a hegemonia é mais eficaz e duradoura do que a coerção pura. Ao introduzir o conceito de “bloco histórico”, desvela uma aliança entre diferentes forças sociais que sustentam a hegemonia da classe dominante. O Estado Integral é a expressão institucional desse bloco histórico, refletindo a combinação de forças sociais e a inter-relação entre economia, política e cultura. Assim,

Analizando [...] a questão do Estado, Gramsci procura evitar dois tipos de confusão criados em torno da relação entre sociedade política e sociedade civil: um de caráter economicista e liberal, o outro de caráter totalitário e organicista. A primeira confusão, ao identificar o Estado com o governo, separa aquele da sociedade civil, considerada um setor autônomo, à parte, regulado pelas regras ‘naturais’ da liberdade econômica. ‘Naturalmente, os liberais [‘economicistas’] são, pelo Estado, *veilleur de nuit* [guarda noturno], e gostariam que a iniciativa histórica fosse deixada à sociedade civil e às

16 O promotor que condenou Antônio Gramsci, durante seu julgamento em 1928, fez uma declaração infame que ficou marcada na história. Ele afirmou: "*Precisamos impedir que este cérebro funcione por 20 anos.*" Essa frase reflete a intenção clara do regime fascista de Mussolini de silenciar Gramsci, cuja influência intelectual e política era considerada uma ameaça ao poder fascista. Gramsci, como líder do Partido Comunista Italiano e teórico marxista, tinha ideias revolucionárias sobre a política, a cultura e a sociedade. A condenação de Gramsci a 20 anos de prisão foi parte da repressão do regime contra seus opositores. No entanto, mesmo preso, Gramsci continuou a escrever seus famosos “Cadernos do Cárcere”, nos quais desenvolveu importantes conceitos, como o de hegemonia cultural, que influenciam o pensamento político até hoje.

17 No italiano *Stato integrale*

diferentes forças que aí despontam; o Estado sendo guardião da ‘lealdade do jogo’ e das leis dele’ [Q26, §6, 1975, p. 2302]. A segunda confusão deriva dos sistemas totalitários que tendem a identificar Estado e sociedade civil, unificando ‘ditatorialmente’ os elementos da sociedade civil no Estado, na ‘desesperada busca de manter com mão forte a vida popular e nacional’ [Q6, §88, 1975, pp. 763-4] (SEMERARO, 1999, p. 72).

Contudo, com o desenvolvimento histórico, o Estado começa a assumir novas configurações, refletindo as relações complexas entre diferentes estratos sociais na produção e reprodução da vida social. Gramsci atualiza a teoria marxista do Estado, destacando que o poder estatal não reside apenas na coerção, mas também na capacidade de construir hegemonia através da sociedade civil. Ele identifica uma “robusta estrutura da sociedade civil” (GRAMSCI, 2002, p.262) que serve como base para a hegemonia do Estado. Ao indicar e usar a metáfora de uma “trincheira avançada” para descrever o Estado integral, aponta que atrás dele existe uma complexa rede de instituições sociais e culturais que sustentam o poder estatal.

A concepção de Estado ampliado¹⁸ permite uma análise mais rica e detalhada do desenvolvimento societário. Ela enfatiza a importância de considerar as interações dialéticas entre infraestrutura e superestrutura, revelando a complexidade das relações políticas na sociedade. Gramsci argumenta que essa abordagem dialética é essencial para compreender a dinâmica do poder e a hegemonia na sociedade contemporânea. Nesse contexto surge sua famosa fórmula: “sociedade política + sociedade civil, isto é, hegemonia encouraçada na coerção” (GRAMSCI, 2007, p. 19). E, ainda,

Por enquanto, podem-se fixar dois grandes ‘planos’ superestruturais: o que pode ser chamado de ‘sociedade civil’ (isto é, o conjunto de organismos designados vulgarmente como ‘privados’) e o da ‘sociedade política ou Estado’, planos que correspondem, respectivamente, à função de ‘hegemonia’ que o grupo dominante exerce em toda a sociedade e àquela de ‘domínio direto’ ou de comando, que se expressa no Estado e no governo ‘jurídico’. Estas funções são precisamente organizativas e conectivas. (GRAMSCI, 2007, p. 21).

Na perspectiva de Gramsci, o Estado é percebido como uma entidade que sintetiza as diversas relações sociais, sendo atravessado por relações de classe derivadas dos conflitos inerentes ao desenvolvimento histórico da sociedade. Tal visão se contrapõe, inclusive, às concepções liberais que tratam o Estado ora como entidade dominante sobre a sociedade, ora como uma entidade passiva, subalterno a correlação de forças das frações das classes dominantes. Esta última tende a ignorar a complexidade dos processos históricos, especialmente no que se refere ao embate entre as classes sociais, que envolve tanto as lutas entre as classes fundamentais quanto os conflitos internos de diferentes segmentos de classe,

¹⁸ Estado Ampliado é uma tradução de Coutinho

conforme discutido por Poulantzas (1977). Essas teorias tradicionais frequentemente obscurecem a verdadeira natureza do Estado como um ente formado e reformado pelo conflito entre grupos coletivos que lutam pela hegemonia.

Gramsci (2012), ao analisar o Estado italiano em seu tempo histórico — capitalista, ocidental e fascista —, identificou que a formação da hegemonia exige uma interação constante e profunda entre a sociedade política e a sociedade civil. Ambas as esferas colaboram na geração de um consenso. Ele reconheceu a importância da coerção no domínio burguês, sublinhando a sua essencialidade e a sua conexão direta com a geração de consenso. Este consenso é construído e propagado por entidades políticas coletivas provenientes da sociedade civil, organizadas em estruturas que se infiltram tanto no tecido social quanto no aparato estatal propriamente dito, disseminando assim o projeto de sociedade da classe hegemônica.

O consenso pavimenta o caminho para a dominação. Ao seguir o raciocínio de Gramsci, reconhece-se que a disputa pela hegemonia nas sociedades ocidentais ocorre através das esferas econômica, política e cultural, numa interação dialética entre estrutura e superestrutura, o que confere ao bloco histórico uma “unidade entre natureza e espírito (estrutura e superestrutura), unidade dos contrários e dos distintos” (GRAMSCI, 2012, p.27). Não existe uma cisão entre Estado e sociedade civil, mas uma integração que Gramsci chamou de Estado integral.

O conceito de Estado integral em Gramsci está intimamente ligado ao conceito de hegemonia. O Estado integral é um Estado que não se limita apenas a garantir a ordem política e a repressão das forças populares, mas que também desempenha um papel ativo na construção da cultura e da moral da sociedade. Ele argumentava que o Estado integral deveria trabalhar em conjunto com os aparelhos hegemônicos da sociedade para estabelecer e manter a hegemonia da classe dominante. Em outras palavras, o Estado integral é um Estado que atua como um agente ativo na construção e manutenção da hegemonia da classe dominante. Ele trabalha em conjunto com os aparelhos hegemônicos da sociedade, tais como a mídia, a igreja, a escola e a universidade, para disseminar os valores, ideias e crenças que sustentam a ordem social e econômica existente.

Por outro lado, Gramsci também argumentava que a classe subalterna deveria lutar por um Estado integral próprio, um Estado que agisse em benefício das classes subalternas e trabalhasse para estabelecer uma nova ordem social e econômica baseada na igualdade e na justiça social. Isso implicaria a construção de novos aparelhos hegemônicos que disseminassem valores e ideias contrárias aos da classe dominante. A relação entre Estado integral e hegemonia em Gramsci é que o Estado integral é um Estado que trabalha em conjunto com os aparelhos hegemônicos da sociedade para estabelecer e manter a hegemonia da classe dominante,

enquanto a classe subalterna deve lutar por um Estado integral próprio, que trabalhe para estabelecer uma nova hegemonia baseada em seus interesses e valores.

2.2 Hegemonia

A hegemonia representa o ponto de convergência entre as ideias de Gramsci e Lênin. Gramsci divide a hegemonia em várias “regiões”, tais como: a filosofia, a ideológica, a econômica, a política e a questão jurídica. Paradigmas anteriores aceitavam a existência de “uma ideologia dominante, essencialmente e monoliticamente burguesa em suas características, que, com diferentes graus de sucesso, é imposta de fora, como uma força alienígena, sobre as classes subordinadas”. Ele reconheceu que o poder social não é simplesmente uma questão de dominação e que, em vez de impor sua vontade, os grupos “dominantes” dentro das sociedades democráticas geralmente governam com um bom grau de consentimento das pessoas que governam, e a manutenção desse consentimento depende de uma constante reposição da relação entre governantes e governados. Somente em antecipação a momentos de crise e comando, quando o consentimento espontâneo falhou, a força é abertamente usada.

“Hegemonia” é um termo crítico mais sensível e, portanto, mais útil do que “dominação”, que não reconhece o papel das pessoas subordinadas na operação do poder. Hegemonia é também um processo sem fim. Hegemonia é um processo reflexivo no qual os valores do bloco de poder, dos subalternos e das forças contra hegemônicas estão em constante estado de negociação, compromisso e mudança. As ideologias estão, portanto, em processo: em constante formação e reformulação. Gramsci rejeita assim a ideia de que o poder seja algo que possa ser alcançado de uma vez por todas. Em vez disso, ele concebe como um processo contínuo, operativo mesmo nos momentos em que uma classe ou grupo dominante não pode mais gerar consentimento.

Para Gramsci, formar um bloco hegemônico é a chave para exercer o poder. Portanto, a hegemonia é um projeto que envolve a formação de um consenso moral e intelectual, sob a liderança de um grupo social específico. A hegemonia também envolve compromissos e que o grupo líder deve fazer sacrifícios de natureza econômico corporativa. Longe de dominar seus parceiros inferiores portanto, um grupo hegemônico bem-sucedido precisa se reinventar completamente. A questão não é simplesmente falar de maneira calculada em nome dos anseios de outros grupos para ganhar seus votos, nem escolher temas específicos para conquistar um eleitorado mais amplo. Um grupo ou classe que aspira à hegemonia precisa, de fato, assumir como sua uma parcela significativa da visão de mundo daqueles que estão em posição subordinada.

No decorrer desse processo, o próprio grupo líder se tornará uma oportunidade, já que seu ficcionalismo estreito (o que Gramsci chama de "corporativismo") foi traduzido em um apelo muito mais amplo e até mesmo universal. Para conseguir essa aliança, é preciso superar os mal-entendidos e as hostilidades mútuas que separam esses diferentes grupos. Ele argumenta que é necessário superar essas profundas divisões para formar uma organização nacional genuinamente popular que possa derrotar o fascismo e alcançar uma transformação da sociedade. Gramsci apresenta o conceito de nacional popular, que envolve a elaboração de elementos subalternos e subordinados em um projeto cultural e político mais amplo, sem descartar suas distinções culturais. Analisando o seu próprio país, a Itália, Gramsci defende a construção de um nacional popular que necessitava de duas operações interligadas. A primeira operação foi responder à “*Questão do Sul*”, sintetizando as culturas do “*Norte e do Sul*”, o que envolve o abandono de quaisquer suposições sobre a superioridade da alta cultura italiana e o primitivismo do Sul.

A segunda operação era encontrar correntes na cultura de todas as classes populares que tivessem o potencial de fornecer uma concepção alternativa do mundo. Um projeto cultural, escreveu Gramsci, não poderia ser um movimento de vanguarda imposto às pessoas; em vez disso, deveria estar enraizado no “húmus” da cultura popular como ela é, com seus gostos e tendências e com seu mundo moral e intelectual, mesmo que seja retrógrado e convencional". Assim, o movimento da classe trabalhadora tinha de entender as questões que eram culturalmente importantes para os camponeses e torná-las suas. No entanto, o mais importante é que essa aliança não é simplesmente uma federação de facções com o mesmo peso.

A classe trabalhadora industrial lidera seus aliados por meios ideológicos e constitui o centro de qualquer movimento progressista. Na compreensão de Gramsci, o Partido Comunista deve se tornar um "príncipe moderno"¹⁹, unindo as correntes populares que permeiam a vida nacional italiana. Por fim, ele estabelece que a hegemonia pode ser de dois tipos, dependendo do grau de sucesso do bloco hegemônico. O primeiro é o caso da hegemonia limitada, em que a classe hegemônica não conseguiu adotar genuinamente os interesses das classes populares e

19 “criar o terreno para um novo desenvolvimento da vontade coletiva nacional-popular no sentido da realização de uma forma superior e total de civilização moderna”. (...) Na realidade, o Estado deve ser concebido como um ‘educador’ na medida em que tende precisamente a criar um tipo ou nível de civilização. Dado que se opera essencialmente sobre as forças econômicas, que se reorganiza e se desenvolve o aparelho de produção econômica, que se inova a estrutura, não se deve concluir que os fatos de superestrutura devam ser abandonados a si mesmos, a seu desenvolvimento espontâneo, a uma germinação casual ou esporádica". (Antonio Gramsci, Cadernos do cárcere, op. cit., v.1 p. 18 e 28)

simplesmente as neutralizou ou "decapitou", privando-as de sua liderança. O recurso a meios coercitivos e autoritários para impor o governo de um grupo é uma evidência de que ele fracassou em sua tentativa de construir uma hegemonia expansiva. O segundo é o caso da hegemonia "expansiva", uma situação em que um grupo hegemônico adota plenamente os interesses de seus subalternos, e esses subalternos passam a "viver" a visão de mundo da classe hegemônica como se fosse a sua própria.

2.3 Guerra de movimento e guerra de posições

Gramsci introduziu a distinção entre “guerra de posição” e “guerra de movimento” ainda no primeiro caderno em uma anotação que tinha o propósito de destacar a diferença entre a luta política e a luta militar. Assim registrou Gramsci (2012): no Caderno 1, sobre a guerra de posições,

A luta política é muitíssima mais complexa: e, em certo sentido, pode ser comparada às guerras coloniais ou às velhas guerras de conquista, ou seja, quando o exército vitorioso ocupa ou se propõe ocupar permanentemente todo ou uma parte do território conquistado. Então, o exército vencido é desarmado e dispersado, mas a luta continua no terreno político e na ‘preparação’ militar. Assim, a luta política da Índia contra os ingleses (e, em certa medida, a luta da Alemanha contra a França ou da Hungria contra a Pequena Entente) conhece três formas de guerra: de movimento, de posição e subterrânea. A resistência passiva de Ghandi é uma guerra de posição, que em determinados momentos se transforma em guerra de movimento e, em outros, em guerra subterrânea: o boicote é guerra de posição, as greves são guerras de movimento, a preparação clandestina de armas e elementos combativos de assalto é guerra subterrânea (GRAMSCI, 2007, p. 124).

Os conceitos de “guerra de movimento” e “guerra de posição” são empregados como analogias, retiradas do vocábulo militar, para descrever diferentes estratégias na arena da luta política. Na elaboração teórica de Gramsci é possível estabelecer duas definições para o par de ações que ele chamou de “guerra de movimento e “guerra de posições”. Uma primeira ideia refere-se a “fases diversas do decurso histórico e a passagem de abalos rápidos da estruturação classista e política da sociedade para momentos de estabilidade relativa” (GRUPPI, 1980, p.138). Para um conceito mais moderno do par de ações, para a segunda definição, é preciso evocar a distinção entre o valor do Estado no oriente e no ocidente. Porque deste valor é que decorrerá a utilização da “guerra de movimento” ou da “guerra de posições”. Na concepção de Gramsci,

No Oriente, o Estado era tudo, a sociedade civil era primordial e gelatinosa. No Ocidente, entre Estado e sociedade civil havia uma justa relação; quando o Estado era abalado, percebia-se imediatamente uma robusta estrutura da sociedade civil. O Estado era apenas uma trincheira avançada, por trás da qual havia uma robusta cadeia de fortalezas e casamatas, em proporção maior ou menor conforme o Estado, certamente, mas isso demandava um cuidadoso reconhecimento de caráter nacional

(GRAMSCI, 2012, p. 266)

Dessa forma é possível distinguir duas sociedades distintas: uma em que o Estado czarista exerce um controle absoluto, centralizado e disseminado através de uma estrutura burocrática extremamente poderosa, característica exclusiva da Rússia e sem paralelos em outros Estados. Vale ressaltar que, na Rússia, a aristocracia – ou seja, a classe dominante – se confundia com a burocracia, e que os títulos de nobreza correspondiam aos cargos burocráticos no aparato estatal. Essa identificação entre a classe dominante e a burocracia estatal era complementada por uma estreita relação entre Igreja e Estado. No Ocidente, por outro lado, as funções burocráticas eram delegadas pela aristocracia, classe dominante, à burguesia emergente, resultando em um desprezo pelas tarefas burocráticas. Na Rússia, a sociedade civil era amorfa, fluida e pouco estratificada, composta por um núcleo operário significativo em algumas cidades, uma vasta massa de pequenos camponeses dispersos e uma considerável pequena burguesia.

A partir desta distinção, de Oriente e Ocidente²⁰, Gramsci modifica sua análise e estabelece que “guerra de movimentos” e “guerra de posições”, não são “fases de um mesmo decurso histórico”, mas passam a representar ações que estão ligadas a determinado nível de desenvolvimento do Estado. No contexto ocidental, observa-se um equilíbrio entre dois elementos fundamentais: a sociedade civil e o Estado e que dizem respeito às diferentes formas sociais e políticas no capitalismo contemporâneo. O fortalecimento dos partidos e sindicatos de massa, da imprensa, das associações civis e de uma opinião pública densa transformaram as modalidades da luta política. Conforme Gramsci, Lenin teria percebido essas novas circunstâncias da luta política no Ocidente e resumido a nova estratégia com a fórmula da frente única. Nesse sentido, no Ocidente, a simples conquista do Estado não é suficiente; torna-se necessário também controlar as trincheiras e casamatas da sociedade civil. Essa distinção explica por que, no Oriente, é viável adotar a estratégia de guerra de movimento, enquanto, no Ocidente, é imperativo empregar a guerra de posição. (GRAMSCI, 2012).

Na “guerra de posição”, Gramsci (2012) identifica uma estratégia onde o proletariado, em sociedades com uma sociedade civil robusta e bem desenvolvida, deve expandir suas ambições além do controle da produção econômica. A tarefa essencial não é apenas econômica, mas também cultural e política, visando estabelecer uma hegemonia ideológica e cultural que apoie a transformação social e política. Este processo envolve não somente a tomada do poder,

20 Para embasar sua teoria sobre a estratégia de tomada do poder estatal, Gramsci faz uma distinção metodológica crucial entre países de tipo ocidental e oriental. Essa distinção vai além da simples localização geográfica, sendo analisada a partir do nível de desenvolvimento econômico e político dos diferentes países capitalistas.

mas a transformação do proletariado em uma classe dirigente que molda as direções políticas e culturais da sociedade. Para que essa transformação seja eficaz, o grupo aspirante ao poder deve compreender profundamente o território nacional, o que implica em identificar e entender as forças ativas na reprodução do sistema vigente. Este conhecimento abrangente permite ao grupo transformar o sistema de dentro para fora, alterando as dinâmicas de poder subjacentes e as estruturas que sustentam o capitalismo em seu contexto específico.

Gramsci (2012) enfatiza a importância de uma política de alianças que articula relações hegemônicas dentro de um “bloco histórico” específico. O sucesso na construção de uma hegemonia cultural e política depende de alianças estratégicas que podem sustentar ou desafiar a estrutura de poder existente. O reconhecimento e a mobilização de alianças são cruciais para garantir que o proletariado possa liderar e dirigir o consenso social e político. A análise e identificação das relações entre infraestrutura e superestrutura são vitais para entender como as classes sociais interagem e estabelecem bases para o poder e consenso.

Esta análise permite ao proletariado entender e manipular as estruturas sociais, econômicas e culturais que definem a sociedade, garantindo uma transição de poder que seja não apenas efetiva, mas também sustentável e enraizada no consenso social. Gramsci (2012) propõe uma abordagem multifacetada para a transformação social e política, destacando a importância de uma sociedade civil articulada e estrategicamente mobilizada para alterar as relações de poder. A “guerra de posição” é uma metodologia que vai além da luta econômica, enfatizando a necessidade de uma liderança cultural e política que possa estabelecer uma nova direção hegemônica na sociedade. Para alcançar esse objetivo, é indispensável promover uma reforma intelectual e moral entre os trabalhadores, de modo a criar as condições necessárias para o surgimento de uma nova cultura e uma nova visão de mundo. Essa transformação permitirá que os subalternos deixem de ser subordinados e passem a ocupar posições de liderança e domínio. Gramsci sugere essa estratégia para a construção do socialismo porque compreende a complexidade que o Estado adquiriu e os processos de socialização e participação política que ocorrem em muitos países europeus.

2.4 Intelectual orgânico

Gramsci (2012) se aprofunda na análise dos intelectuais e em como são formados, algo que acredita ser essencial devido à atenção constante que dedica à questão intelectual. Essa atenção está diretamente relacionada à importância que o autor atribui ao conceito de hegemonia. De acordo com ele, para que uma hegemonia seja estabelecida e mantida é necessário contar com os intelectuais, que são os “quadros” ou seja os elaboradores da classe

que detém o poder econômico e político. Esses intelectuais são os criadores da ideologia e atuam como persuasores a serviço da classe dominante, sendo, de certa forma, os administradores da hegemonia desta classe. Há uma ideia de que "os intelectuais são mediadores de consenso", no entanto, esta interpretação não é encontrada diretamente nos textos de Gramsci (2012). Nesse contexto, distingue-se os intelectuais tradicionais, que estavam ligados às elites agrárias e ao sistema político existente, e os intelectuais modernos, que estavam ligados às classes emergentes e à industrialização do norte e que, portanto, a existência destes dois intelectuais não era algo natural ou sem qualquer relação.

Os intelectuais modernos tinham um papel fundamental na construção de uma nova cultura política e na liderança da luta contra as estruturas de poder existentes, ao passo que os intelectuais tradicionais estavam mais preocupados em manter o status quo. A questão meridional era importante para entender o conceito de intelectuais em Gramsci (2012), pois ela ilustrava a relação entre desenvolvimento cultural e político e a luta pela hegemonia política. Além disso, a questão meridional também destacava a importância dos intelectuais na transformação da sociedade e na luta pela construção de uma cultura política democrática e progressista.

Assim, o transformismo, para Gramsci (2012), era um processo político que ocorria na Itália, no final do século XIX e início do século XX, em que a classe dominante buscava manter seu poder por meio da incorporação de novos setores sociais e políticos à sua coalizão. O processo político do transformismo ocorria por meio da cooptação de líderes políticos, intelectuais e representantes de classes sociais emergentes, com a finalidade de neutralizar ou minimizar as ameaças à hegemonia da classe dominante. Esses líderes eram atraídos por benefícios e concessões, como cargos públicos, favores e proteção, em troca de sua adesão ao sistema político existente e ao fortalecimento da dominação da classe dominante. Ele via o transformismo como uma forma de manter a estabilidade política em um contexto de mudança social, mas também criticava esse processo, pois ele reforçava a estrutura de poder existente e impedia a emergência de novas lideranças políticas que pudessem desafiar a hegemonia da classe dominante.

A diferença entre os intelectuais tradicionais e os intelectuais modernos é que os primeiros são produtos de uma sociedade pré-industrial e agrária, onde o controle cultural é exercido pelos proprietários de terra e pelos detentores do poder político, enquanto os últimos surgem com o desenvolvimento do capitalismo industrial e estão mais ligados ao mundo da produção e à organização do trabalho. Os intelectuais tradicionais, como notários, padres, funcionários e advogados, têm sua origem na pequena burguesia rural e servem como

mediadores políticos entre as massas camponesas e os proprietários de terra. Eles estão sob o controle ideológico dos “grandes intelectuais”, que Gramsci considera a verdadeira arquitetura reacionária do sistema.

Por outro lado, os intelectuais modernos, como técnicos fabris e engenheiros, são responsáveis pela organização da produção e servem como nexos entre a massa operária e a classe capitalista. Eles não são vistos como ideólogos políticos da burguesia, pois estão mais ligados ao processo produtivo e não têm uma relação direta de dominação com a classe operária. Por fim, na perspectiva gramsciana, o conceito de intelectual orgânico engloba indivíduos que, em contraposição ao paradigma do “intelectual tradicional”, mantêm uma vinculação intrínseca com um desígnio de classe ou fração de classe. Dreifuss (1981), por sua vez, amplia essa definição ao considerar intelectuais orgânicos uma casta de gestores e líderes no âmbito empresarial e tecnológico. Estes indivíduos, nesse contexto, estão associados a um projeto político promovido pela fração mais globalizada do capital.

Dessa forma, torna-se claro o papel estrutural do intelectual orgânico como um suporte e um elemento de porosidade e conectividade que contribui não apenas para garantir o funcionamento ou a eficácia, mas, sobretudo, para a própria sobrevivência do Estado ampliado. Esse Estado, em sua materialidade, concentra as relações sociais de poder entre as diferentes classes e frações de classes.

2.5 Sociedade Civil

Uma das análises mais significativas sobre o conceito de Sociedade Civil, em Gramsci, refere-se ao estudo realizado por Bobbio (1996) que evoca o conceito desde os jusnaturalistas até Marx e destaca uma inovação significativa introduzida por Gramsci. Para Bobbio (1996), Marx identificou a sociedade civil como um momento estrutural, uma base que sustenta a superestrutura, composta pelas instituições políticas e jurídicas de uma sociedade. Essa identificação de Marx é considerada um ponto de partida crucial para a análise de Gramsci (2012), que introduz uma inovação ao deslocar a sociedade civil do âmbito estrutural para o da superestrutura. A sociedade civil, em Gramsci (2012), não pertence à estrutura econômica da sociedade, mas sim à superestrutura ideológica. Essa mudança de perspectiva é uma profunda inovação em relação à tradição marxista, pois desafia a visão de que a sociedade civil está diretamente vinculada às bases materiais da sociedade. Gramsci elucida então que

[...] o conceito de sociedade civil se vê captado por uma dupla rede, que define seu funcionamento e que excede o modelo hegeliano ou jovem-marxista de ‘sociedade civil’. Por um lado, diz respeito às ‘sociedades capitalistas’, ou seja, às condições de

vida materiais, ao sistema privado de produção. Por outro lado, ele implica os aparelhos ideológico-culturais da hegemonia, o aspecto educador do Estado (BUCI-GLUCKSMANN, 1980, p. 98).

Apesar das numerosas análises realizadas sobre o conceito gramsciano de sociedade civil, o ponto essencial de sua teoria — que a sociedade civil faz parte da superestrutura — não tem sido suficientemente destacado. Esse ponto é fundamental para entender o sistema conceitual de Gramsci, que enfatiza a importância das ideias, crenças e instituições ideológicas na manutenção do poder. Ele sugere que a superestrutura pode ser dividida em dois grandes planos: Sociedade Civil, composta por organizações habitualmente ditas privadas, que exercem a função de hegemonia cultural e ideológica. Sociedade Política ou Estado, que corresponde ao domínio direto e coercitivo do poder. Esses dois planos são cruciais para a hegemonia, onde o grupo dominante exerce controle tanto através da coerção (Estado) quanto através do consentimento (sociedade civil). A função da sociedade civil é garantir a hegemonia cultural do grupo dominante, assegurando que sua ideologia permeie todas as camadas da sociedade.

Ainda de acordo com Bobbio (1996), Gramsci distingue seu conceito de sociedade civil das ideias de Marx, que considerava a sociedade civil como o sistema das necessidades e relações econômicas. Gramsci foca nas instituições que regulamentam essas relações econômicas. Hegel é mencionado para sublinhar que instituições como a família constituem “a raiz ética do Estado,” e que se aprofundam na sociedade civil. Hegel vê a sociedade civil como “a base estável do Estado” e “as pedras fundamentais da liberdade pública”. Gramsci enfatiza que a sociedade civil compreende as instituições que mediam e regulamentam os interesses diversos dentro de uma sociedade, desempenhando um papel crucial na formação da hegemonia cultural e política. Essas instituições não são apenas econômicas, mas também incluem elementos éticos e culturais que sustentam o Estado. Ele argumenta que a sociedade civil que concebe não é o estágio inicial onde as contradições econômicas e sociais se manifestam e são dominadas pelo Estado. Gramsci vê a sociedade civil como o estágio final de organização e regulamentação, onde os interesses diversos são harmonizados, estabelecendo as bases para a transição ao Estado.

Para Fontes (2010) Gramsci redefine a sociedade civil como um campo dinâmico onde as lutas sociais e a hegemonia são constantemente negociadas e reproduzidas. Ao invés de ser meramente um espaço de coerção ou de liberdade angelical, a sociedade civil, segundo Gramsci, é um terreno complexo onde os aparelhos privados de hegemonia operam, moldando a cultura e a ideologia e organizando as vontades sociais dispersas. Esses aparelhos são formas de organização que dependem menos da institucionalidade estatal para existir, mesmo que

sejam legalizados. A sociedade civil representa uma expansão de espaços contraditórios de sociabilidade e cultura. Gramsci não vê a sociedade civil apenas como um espaço de convencimento e autonomia angelical, nem como um local de dominação maquiavélica demoníaca. Ele a enxerga como um dos ambientes principais de luta de classes. A sociedade civil é o lócus do Moderno Príncipe (o partido), sendo essencial para o embate de classes, especialmente através da formação cultural e ideológica.

Gramsci diferencia o Estado no sentido estrito de máquina governamental da sociedade civil que ele vê como um aparato de hegemonia da classe dirigente. Enquanto o Estado, em seu sentido mais restrito, envolve a força e a ditadura, a sociedade civil abrange o poder da persuasão e do convencimento, desempenhando um papel crucial na transformação da infraestrutura através da expansão cultural e ético-política. Dentro da teoria das superestruturas, Gramsci argumenta que não se pode separar a sociedade civil da sociedade política, ou Estado, no sentido estrito da palavra. Para ele, o Estado completo é uma combinação da ditadura com a hegemonia.

O contexto vivido por Marx, por exemplo, não permitiu que ele compreendesse plenamente certos aspectos do capitalismo avançado, como a presença de aparelhos privados de hegemonia na sociedade civil, ou os novos elementos também presentes dentro do Estado, algo que foi identificado por Gramsci. Por essa razão, existem distinções entre as concepções de sociedade civil de Gramsci e as de Marx e Engels. Estes últimos entendem a sociedade civil com base no intercâmbio das forças produtivas, ou seja, a partir da estrutura material, como explicado em *Ideologia Alemã*,

A sociedade civil abarca o conjunto do intercâmbio material dos indivíduos no interior de um estágio determinado das forças produtivas. Ela abarca o conjunto da vida comercial e industrial de um estágio e, nessa medida, ultrapassa o Estado e a nação, apesar de, por outro lado, ela ter de se afirmar ante o exterior como nacionalidade e se articular no interior como Estado (MARX; ENGELS, 2007, p. 74).

Dessa forma, embora os autores alemães reconheçam que a sociedade civil está interligada ao Estado, ela ainda se mantém ancorada na base material, pois

A sociedade civil enquanto tal só se desenvolve com a burguesia; entretanto, a organização social resultante diretamente da produção e do comércio, e que constitui em qualquer tempo a base do Estado e do restante da superestrutura idealista, tem sido constantemente designada por esse mesmo nome (MARX; ENGELS, 1989, pp. 33-4).

Por sua vez, em Gramsci, o Estado deve ser entendido não apenas como o aparato governamental, mas também como o conjunto particular de hegemonia, ou sociedade civil. A teoria das superestruturas de Gramsci faz parte de uma abordagem mais ampla que visa explicar

a dialética viva da história em sua totalidade, ou “história integral”. Ele não se limita a uma análise parcial das forças econômicas ou a um único momento da expansão ético-política. A teoria das superestruturas, portanto, é também uma teoria das relações entre a infraestrutura e as superestruturas e da unidade do bloco histórico que constitui a sociedade. Ao redefinir a compreensão do Estado e da sociedade civil, integra-os como partes essenciais da superestrutura. Ele enfatiza que o poder não se exerce apenas através da coerção estatal, mas também através da hegemonia cultural e ideológica na sociedade civil. Essa visão dialética e integrada da história e das relações sociais amplia a compreensão da dinâmica do poder e da hegemonia nas sociedades modernas.

Neste sentido, para Gramsci, a sociedade civil está intrinsecamente ligada à ordem econômica, às suas classes sociais e aos aparelhos privados de hegemonia - estas são formas tangíveis de organização de visões de mundo, de consciência social, de sociabilidade e de cultura, que servem aos interesses hegemônicos. Assim, a sociedade civil é vista como o palco de disputa de classes nas sociedades contemporâneas, mantendo uma estreita relação com o Estado (GRAMSCI, 1991; 1999).

No conceito gramsciano,

não há oposição entre sociedade civil e Estado, pois a sociedade civil é um espaço duplo de luta de classes: expressa contradições e ajustes entre as frações da classe dominante e, simultaneamente, organiza as lutas entre as classes. Os aparelhos privados de hegemonia (ou de contra hegemonia) - como sindicatos, ONGs, órgãos representativos de classes e associações - 'são organizações onde se elaboram e moldam vontades nas quais as formas de dominação (ou de resistência contra ela) se irradiam tanto para dentro quanto para fora do Estado. Dessa forma, seu entendimento não é estático, mas dialético.' (FONTES, 2009; SEMERARO, 1999).

2.6 Aparato Hegemônico

A ideia de um aparato hegemônico como um elo entre as elaborações em torno dos conceitos de hegemonia e estado integral formulado por Gramsci ao longo dos seus Cadernos do Cárcere parece-me possível quando analisados as construções epistemológicas de alguns de seus intérpretes em relação ao tema. Na pesquisa bibliográfica que realizei se destacam as discussões empreendidas por Christine Buci-Glucksmann (1980), Pierre Anderson (1989), Gianni Francioni (1984) e Peter D Thomas (2009)²¹. No Brasil destacam as contribuições de Fontes (2010), Mendonça (2014) e Álvaro Bianchi (2008). A intenção não é trazer todas as contribuições, mas compreender o conceito de aparato hegemônico para utilizá-lo como uma referência no processo de reorganização da estratégia de ação política da burguesia na implantação do PCG.

Gramsci iniciou cedo, em seus Cadernos, uma redefinição original da concepção marxista das superestruturas. Essa redefinição é mencionada na primeira das três séries “*notas de filosofia*” redigidas nos Cadernos 4, 7 e 8, que começaram a ser escritas em maio de 1930. Ele introduz o conceito de “aparato hegemônico” nos primeiros cadernos, e a partir daí, avança para abordar o problema das ideologias e, mais amplamente, a relação entre estrutura e superestrutura, que ele considera “o problema crucial do materialismo histórico”. Esse conceito de “aparato hegemônico” serve como mediação para essa análise, conforme confirmado por formulações encontradas no Caderno 3, nota 49, onde o aparato de hegemonia é especificado pelo conceito de “estrutura material da ideologia”. Gramsci enfatiza a importância de estudar “como é organizada de fato a estrutura ideológica de uma classe dominante”, ou seja, a organização material que é destinada a manter, defender e desenvolver a “frente teórica” ou ideológica de uma classe. No entanto, durante essa fase de seus estudos, Gramsci enfrenta incertezas e oscilações, o que é evidente no confronto entre os textos reunidos nos cadernos “especiais” (FRANCIONI, 1984).

Buci-Glucksmann (1980), que estudou a definição de aparato hegemônico nos primeiros escritos de Gramsci inicia sua discussão trazendo a importância no conceito de hegemonia para a compreensão do aparato hegemônico, segundo suas análises dentre todos os conceitos discutidos, o de hegemonia é aquele que sofre uma mudança mais significativa em relação ao seu uso anterior. Até 1926, incluindo no texto “*La questione meridionale*”, a hegemonia referia-se principalmente a uma estratégia alternativa do proletariado, conhecida como hegemonia do proletariado. Esta visão inicial focava na capacidade do proletariado de liderar alianças com outras classes subordinadas para promover mudanças sociais e políticas. No entanto, no caderno 1, ocorre uma mudança na abordagem: a hegemonia, agora especificada pelo novo conceito de aparelho de hegemonia, passa a se referir prioritariamente às classes dominantes e às suas estratégias de manter e consolidar seu poder.

Essa nova perspectiva entende que a hegemonia é exercida através de uma série de instituições, práticas e discursos que perpetuam a dominação de uma classe sobre as demais (BUCI-GLUCKSMANN, 1980, p. 65). “Nos cadernos posteriores, especialmente nos cadernos 7 e 8, a análise de hegemonia se expande para incluir as estruturas do Estado”. Nesse contexto, a hegemonia não é apenas uma questão de liderança ideológica, mas também de controle institucional e organizacional, onde as classes dominantes utilizam o Estado como um aparelho para perpetuar sua hegemonia. No entanto, “neste ponto da análise, os conceitos de hegemonia e aparelhos de hegemonia não estão diretamente ligados à problemática do Estado como uma entidade autônoma, mas sim à constituição de classe”, ou seja, à maneira como as classes sociais

são formadas, organizadas e mobilizadas dentro de um processo contínuo de transformação revolucionária. Este processo envolve tanto a luta por mudanças estruturais quanto a batalha pelas ideias e valores que sustentam a ordem social existente (BUCI-GLUCKSMANN, 1980, p. 65).

O conceito de hegemonia é essencial para a compreensão do aparato hegemônico, na argumentação de Buci-Glucksmann (1980),

O aparelho hegemônico qualifica o conceito de hegemonia e lhe confere maior precisão, sendo a hegemonia entendida como a hegemonia política e cultural das classes dominantes. Como um conjunto complexo de instituições, ideologias, práticas e agentes (incluindo os 'intelectuais'), o aparelho hegemônico só encontra sua unidade quando a expansão de uma classe está em análise. A hegemonia é unificada em um aparelho apenas pela referência à classe que se constitui por meio e pela mediação de vários subsistemas (BUCI-GLUCKSAMNN, 1980p. 48).

Para Francioni (1984), é possível definir aparato hegemônico como qualquer instituição, lugar ou agente que organiza, transmite e assegura a hegemonia de uma classe sobre as outras. Em uma rápida pesquisa nos escritos de Gramsci podemos encontrar uma lista de aparatos, “*a começar pela imprensa em geral (editoras, jornais políticos, revistas) de todos os tipos, periódicos variados, boletins paroquiais, a escola, a Igreja, as bibliotecas, os círculos, até a arquitetura, a disposição das ruas e os nomes destas*” (FRANCIONI, 1984, p.175-176). Estes aparatos eram chamados de “liberais” e baseadas na iniciativa individual “privada”, desvinculada de um programa político específico, as formas pelas quais os *Moderados do Risorgimento*²² conseguiram “realizar o aparato de sua direção política”. A distinção entre aparato hegemônico e aparato estatal será reiterada em várias partes dos Cadernos.

Gramsci escreve que quando “*o aparato hegemônico se fissa [...] o exercício hegemônico se torna mais difícil*” (CC 13, § 37, v..3, p.95)²³. Não há, portanto, nos Cadernos, hegemonia sem aparato hegemônico, assim como, aliás, “não há nenhuma teoria da hegemonia sem uma teoria da crise de hegemonia (dita crise orgânica)”, a qual constitui o espaço teórico no qual é inscrita a própria possibilidade de uma hegemonia do proletariado. Durante toda a primeira fase da escrita dos cadernos do cárcere, a atenção de Gramsci está focalizada na problemática da constituição e da expansão de classe da burguesia (FRANCIONI, 1984).

22 Os moderados são descritos como representantes de um “grupo social relativamente homogêneo”, onde há uma maior identidade de representante (intelectuais) e representado (classes altas) em relação ao Partido de Ação

23 Recorri a edição brasileira organizada por Carlos Nelson Coutinho no volume 6 que utiliza a citação dos Cadernos do Cárcere no padrão dos estudos internacionais, onde CC indica os Cadernos do Cárcere, seguidos do parágrafo, do volume e da página de referência.

Quer a análise assuma uma dimensão histórica, quer se refira ao presente, o que está diretamente em jogo é a hegemonia burguesa, enquanto a questão da hegemonia do proletariado não é abordada, já sendo um dado adquirido pelos escritos carcerários. No entanto, em certos casos, é possível extrair de notas, mesmo que focadas em momentos historicamente determinados da hegemonia burguesa italiana, proposições constitutivas de uma teoria geral da hegemonia, ou seja, válidas também para a hegemonia do proletariado. Portanto, se a categoria geral de hegemonia está ainda ancorada, pelo que foi dito acima, à problemática da constituição de classe, é importante notar que não se trata apenas do desenvolvimento e das práticas sociais de uma classe em particular; a constituição de classe, de fato, é vista como constituição de classe em geral.

O discurso é, em parte, diferente para o aparato hegemônico, nas notas dos primeiros cadernos em que aparece e que descrevem formas e modos de organização da hegemonia burguesa, Gramsci não aplica o método da analogia, que permitiria generalizar esse conceito. Ver-se-á que tal generalização ocorre em uma etapa posterior da elaboração dos Cadernos, nesse momento, o conceito de aparato hegemônico será plenamente integrado à teoria geral da hegemonia e esta última cobrirá um campo mais amplo do que na primeira metade dos anos 1930. Hegemonia e aparato hegemônico são então incluídos como elementos essenciais na problemática do Estado. A constituição de classe e a problemática do Estado são precisamente os polos em torno dos quais se organiza o trabalho teórico de 1930, dominado pelo conceito de hegemonia.

O terreno dos eventos hegemônicos, onde ocorre o desaparecimento do consenso das massas e à política da classe hegemônica, é, portanto, o terreno onde impulsos e tendências hegemônicas diferentes se confrontam e entram em contradição. Isso não significa, porém que o que Gramsci designa como “*confronto de hegemonias diversas*” possa ser entendido genericamente como um confronto de ideologias: “*se o confronto das hegemonias se expressa de fato numa contraposição de ideologias, todavia trata-se de ideologias de tipo particular*” (FRANCIONI, 1984, p.178)., às quais Gramsci dá um significado e uma importância diferentes daqueles da tradição marxista

Anderson (1989) não trabalhou diretamente o conceito de aparato hegemônico, senão, contrapondo-o a aparelhos ideológicos do Estado – AIE, desenvolvido por Althusser²⁴. Mas é

²⁴Althusser tentou traduzir esse aspecto da materialidade do aparato hegemônico de Gramsci para seu próprio pensamento com o conceito de “aparatos ideológicos de Estado”, que ele reconheceu ter sido em parte inspirado pelos “Cadernos do Cárcere”: “Pelo que eu sei, Gramsci é o único que avançou no caminho que estou trilhando. Ele teve a ideia ‘notável’ de que o Estado não poderia ser reduzido ao aparato repressivo do Estado, mas incluiu, como ele colocou, um certo número de instituições da ‘sociedade civil’: a Igreja, as escolas, os sindicatos etc.

interessante trazer aqui o seu pensamento quando ele analisa que Gramsci, em seus "Cadernos do Cárcere", aborda a extensão do estado como superestrutura política, uma ideia influenciada por Benedetto Croce. Ele argumenta que o verdadeiro "estado" muitas vezes se manifesta não apenas nas estruturas jurídicas e governamentais, mas também nas forças "privadas" e até mesmo nas chamadas forças revolucionárias. Essa perspectiva é crucial para o entendimento de Gramsci sobre o "aparelho hegemônico", pois ele vê a hegemonia não apenas como algo exercido diretamente pelo governo, mas como uma rede complexa de instituições, práticas culturais e sociais que permeiam a sociedade civil. Isso inclui a mídia, o sistema educacional, as igrejas, os sindicatos, entre outros, que ajudam a consolidar a hegemonia das classes dominantes ao moldar a cultura, os valores e as crenças de maneira a sustentar o status quo.

A ideia de que o estado e a sociedade civil estão interligados e que as instituições da sociedade civil desempenham um papel crucial na manutenção da hegemonia é central para Gramsci. Ele argumenta que a hegemonia é alcançada não apenas através do controle direto e coercitivo, mas através do consentimento e da liderança moral e intelectual que essas instituições podem proporcionar. Portanto, o "aparelho hegemônico" em Gramsci refere-se a esse conjunto de instituições e práticas que, juntas, criam e sustentam a hegemonia de uma classe dominante, estendendo a influência do estado além de suas funções formais e jurídicas para abarcar a totalidade da vida social e cultural. Essa visão expande as fronteiras do estado para incluir as diversas formas de controle e influência que operam dentro da sociedade civil, alinhando-se com a noção de que a verdadeira força dirigente no processo histórico pode se encontrar tanto nas estruturas oficiais quanto nas práticas sociais e culturais cotidianas.

Thomas (2009)²⁵, em *The Gramsci Moment* recupera as análises de Buci-Glucksmann (1980), o conceito de aparato hegemônico como o complemento focado na classe social da nova noção geral do Estado de Gramsci. Em outras palavras, se o conceito de Estado integral busca delinear as formas e modalidades pelas quais uma determinada classe estabiliza e perpetua seu poder político-institucional na sociedade, o conceito de "aparato hegemônico" tenta mapear os caminhos pelos quais essa classe ascende ao poder por meio da complexa rede de relações sociais da sociedade civil. Trata-se de uma ascensão que deve ser renovada diariamente para que o projeto de uma classe permaneça capaz de assumir poder institucional (ou seja, político, entendido em sentido estrito) em uma sociedade.

Infelizmente, Gramsci não sistematizou suas intuições, que permaneceram no estado de notas agudas, mas fragmentárias" (Althusser 1971a, p. 142; cf. Althusser 2006 pp. 138-50

25 THOMAS, P. *The Gramscian Moment. Philosophy, Hegemony and Marxist*, Leiden: Brill, 2009.

De maneira muito concreta, o "aparato hegemônico" de uma classe constitui seu *Lebenswelt*²⁶, o horizonte dentro do qual seu projeto de classe é elaborado e onde busca interpelar e integrar seus antagonistas. Nesse sentido, o conceito de "aparato hegemônico" de Gramsci pode ser compreendido como uma tradução realista dos temas recentemente propostos sob a tese de biopoder e biopolítica. O aparato hegemônico é o meio pelo qual as forças de uma classe na sociedade civil são traduzidas em poder na sociedade política. Ou, para modificar o conceito de estado capitalista nas obras tardias de Poulantzas, *"o aparato hegemônico é uma 'condensação material de uma relação de forças' dentro de uma classe ou aliança de classes que lhe permite confrontar seu antagonista em um nível político"* (POULANTZAS *apud* THOMAS, 2009, p.226).

O poder político, segundo o que escreveu Gramsci, é a capacidade de uma classe agir em relação a outra e se relacionar com sua "base social" na sociedade civil. Ele não é apenas uma condensação das relações de poder, mas é inerente aos projetos hegemônicos que constituem as classes. Essas relações sociais concretas formam posteriormente o estado. A política não é apenas a "expressão concentrada da economia" de Lenin, mas uma condensação das forças sociais na sociedade civil, influenciadas pelas relações hegemônicas da sociedade política. O potencial político de uma classe depende de sua capacidade de encontrar formas institucionais adequadas ao seu projeto hegemônico específico Thomas (2009).

26 O termo *Lebenswelt* é de origem alemã e significa "mundo da vida" ou "mundo vivido". Ele foi popularizado pelo filósofo Edmund Husserl na fenomenologia e mais tarde também foi explorado por outros filósofos, como Jürgen Habermas. Na filosofia fenomenológica de Husserl, *Lebenswelt* refere-se ao mundo tal como ele é diretamente experienciado na vida cotidiana, antes de qualquer interpretação teórica ou científica. É o mundo da experiência imediata, onde vivemos, agimos e nos relacionamos, sem que ele seja mediado por conceitos abstratos ou científicos. Em outras palavras, é o mundo que damos por garantido em nosso dia a dia, composto por nossas percepções, interações sociais e ambiente ao nosso redor.

3. O PROGRAMA CHOQUE DE GESTÃO: UMA METODOLOGIA DE AÇÃO À LUZ DOS CONCEITOS DE GRAMSCI

No Brasil, os ventos relativos às reformas administrativas acontecidas nos EUA e na Europa chegaram com mais força na década de 1990. Um pouquinho antes, com a redemocratização e a primeira CF, pós-ditadura, tivemos o primeiro presidente eleito via voto direto, Fernando Collor de Mello (1990-1992) seu mandato colocou em ação a reforma proposta na CF de 1988, que pela sua curta experiência na presidência foi explorada no governo basicamente no que tange às privatizações das estatais. As forças políticas e a classe hegemônica que estavam no poder não permitiram que Collor avançasse com o seu governo e sucessivos escândalos culminaram com uma campanha patrocinada por empresários dos meios de comunicação que promoveram o impeachment do Caçador de Marajás²⁷. Seu vice, Itamar Franco (1993-1994) assume a presidência da República e por meio de medidas de austeridade conseguiu controlar a inflação e implementar uma política econômica neoliberal que conseguiu arrefecer os ânimos do empresariado brasileiro sob a batuta do Ministro da Fazenda Fernando Henrique Cardoso, que viria a se tornar Presidente eleito em 1994 (BRANDÃO, 2013).

Fernando Henrique Cardoso - FHC (1995/2002), eleito para o seu primeiro mandato como presidente, foi apoiado pelas frações dirigentes que buscavam um presidente que não tivesse características marcantes do neoliberalismo. Um pouco antes de tomar posse anunciou em um discurso de despedida do Senado Federal em 14 de dezembro de 1994 o "fim da Era Vargas" (CARDOSO, 1994). Sua fala significava basicamente que o Brasil abandonaria o modelo econômico iniciado com o governo Getúlio Vargas, continuado no governo JK nos anos de 1950 e que vigorou pelos 30 anos de ditadura. Era um modelo em que o Estado tinha um papel hegemônico na economia nacional, com um planejamento de desenvolvimento de cima para baixo e mobilização política a posteriori, com o Estado funcionando como uma empresa, incentivos aos investimentos públicos. As forças hegemônicas que elegeram FHC buscavam um novo desenvolvimentismo com um Estado mais regulador, garantidor da estabilidade econômica, articulador e mobilizador da sociedade civil organizada. A própria CF-1988 tratou de promover uma reorganização estatal em diversos campos de atuação, *"proporcionando uma reforma administrativa em termos de reestruturação e modos de funcionamento da máquina pública"* (Cardoso Júnior, 2018, p.19).

²⁷A expressão foi associada ao Presidente da República Fernando Collor de Mello (1990-1992), que se elegeu com a propagando que sendo vitorioso empreenderia uma verdadeira caça aos servidores públicos que recebiam generosas remunerações.

O governo FHC, propiciou um conjunto de medidas tomadas na direção da implementação de um Estado gerencialista, com bases arraigadas no neoliberalismo econômico e cultural. Para realizar essa tarefa, FHC convidou Luiz Carlos Bresser-Pereira para assumir o novo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE). Quando Bresser-Pereira²⁸, seu então Ministro do MARE, implementou uma ampla reforma do estado com a continuidade do processo de privatização de empresas públicas e posteriormente a implementação de um rol de leis que possibilitaram privatizar, publicizar e terceirizar os direitos sociais. Bresser-Pereira foi o mentor do Plano de Reforma do Aparelho do Estado - PDRAE. O PDRAE (BRESSER-PEREIRA, 1995) sistematizou as diretrizes da reforma do Estado, em que buscou - se, no curto prazo, facilitar o ajuste fiscal, especialmente nos Estados e Municípios e, no médio prazo, tornar mais eficiente e moderno a administração pública, voltando-a para o atendimento do cidadão (BRESSER-PEREIRA, 2000).

Desse modo, foi constituído todo um arcabouço teórico que concorria, na concepção de seus idealizadores, para a eficiência, otimização dos recursos, implementação da lógica da parceria, descentralização, dentre outras ações da assim chamada administração gerencial – modelo da “nova administração pública”. As ações seguiam as reformas, tidas como inovadoras em curso no mundo, com as políticas de cunho neoliberal, prescritas e fortemente apoiadas com subsídios das organizações financeiras mundiais. Em artigo publicado Macedo; Mota (2019), recuperam os pontos principais da RAE perseguida nos dois mandatos do Presidente FHC e colocada em curso dentro do MARE dirigido por Bresser-Pereira, são eles:

1) inserir o Brasil no “mundo globalizado”; 2) promover o “estado social” não universal; 3) promover o accountability ou a política de responsabilização; 4) inserir mecanismos de competitividade, meritocracia, bônus, com o controle de desempenhos e resultados; e 5) difundir a concepção de público não -estatal (Macedo; Motta, 2019, p.177)

Todos estes elementos estão no campo prático e na base ideológica da RAE implementada no governo FHC, embora saibamos que estes pressupostos práticos e ideológicos tiveram início no governo Collor de Mello e foram em maior ou menor medida sequenciados nos governos Luiz Inácio Lula da Silva (2002-2011), principalmente nas alianças que foram fortalecidas a partir do ano de 2003 entre organizações da sociedade civil empresarial - OS,

²⁸Bresser-Pereira é autor de vários livros sobre a reforma estrutural do Estado, o economista, cientista político, professor da Fundação Getúlio Vargas, articulou junto ao Estado ampliado o projeto de reforma neoliberal, conhecido como Reforma Administrativa do Estado. O economista formado pelo Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB) participou ativamente de organizações políticas historicamente ligadas às frações hegemônicas. Nos últimos anos, foi muito elogioso aos governos do Partido dos Trabalhadores que, segundo ele, deram prosseguimento à “Reforma” Gerencial do Estado.

intelectuais orgânicos do capital, burocratas do governo e políticos. Esse conjunto de medidas do modelo gerencial colocou em curso o enfrentamento de quatro grandes dificuldades, identificadas pelos agentes do governo para que a reconstrução do Estado pudesse ser levada a cabo: i) o tamanho do Estado; ii) a necessidade de redefinição do papel regulador do Estado; iii) a recuperação da governança e iv) governabilidade.

Ao visar atingir o objetivo de superar esses problemas citados anteriormente e de “quebrar com o clientelismo e o burocratismo”, a intervenção do governo nos programas de infraestrutura foram realizados em parceria com a iniciativa privada; os programas sociais foram descentralizados administrativamente para as esferas subnacionais e em parceria com o terceiro setor; e o controle das políticas sociais ocorreram/ocorrem por meio das agências reguladoras. Sendo assim, este novo modelo de Estado compreende-se como mais regulador e menos executor, não mais como agente direto do crescimento, mas como elemento catalisador e impulsionador desse processo, com delimitação área de atuação e mudança no seu quadro profissional. Teria uma gestão com ênfase nos resultados, desburocratizando os instrumentos de controle e supervisão, criando uma filosofia de gestão.

No processo de redefinição das funções do Estado, o governo distingue; a) as atividades exclusivas do Estado; b) os serviços sociais e científicos; e) a produção de bens e serviços para o mercado. Dentre as atividades exclusivas do Estado estão destacadas as funções de legislar, regular, julgar, policiar, fiscalizar, definir políticas e fomentar. Sua propriedade deverá ser, por definição, estatal. Sua estratégia de funcionamento utilizou um novo instrumento denominado contrato de gestão. “Por meio do contrato de gestão, o núcleo estratégico definiria os objetivos das entidades executoras do Estado e os respectivos indicadores de desempenho” (BRESSER-PEREIRA, 1998, p. 259).

Os serviços sociais e científicos foram/são financiados pelo Estado e prestados por organizações não-estatais. Esse setor compreende os serviços de educação, saúde, culturais e de pesquisas científicas. O MARE, segundo Bresser-Pereira, (1998) entende que essas atividades nomeadas não-exclusivas do Estado têm um caráter competitivo e não se enquadram nas funções que envolvem o poder de Estado, dessa forma podem ser financiadas pelo Estado, mas gerenciadas pela iniciativa privada, disputando clientela, numa condição de “*quase-mercado*”. A questão da disputa de clientela, no Brasil, tem pouco impacto, diferentemente das escolhas escolares por parte das famílias que é um tema muito caro nos Estados Unidos e nos países europeus, por exemplo, onde o zoneamento escolar é muito rígido. No entanto, o que importa aqui é registrar que no documento que introduziu a reforma do Estado de 1995, que já

se encontravam elementos discursivos para a adoção da lógica neoliberal e da terceira via na oferta de serviços não exclusivos do Estado. Para Adrião (2001)

A noção de quase-mercado possui relação com a premissa da racionalidade econômica liberal; os neoliberais propõem, para aquelas situações em que privatizar os dados do setor público não levaria ao estabelecimento das almejadas relações concorrenciais (pois manter-se-ia o monopólio da oferta sobre as mãos privadas), um “choque de mercado no interior do Estado”: eis aqui a origem do quase-mercado (...). Nesses termos, o quase-mercado poderia ser compreendido como uma proposição adequada àquelas organizações que, embora não pudessem integrar o mercado, disputaria no mercado, e segundo suas características, vantagens adicionais como condições para o aumento da eficiência (ADRIÃO, 2001)

Nesse sentido, o modelo reformista gerencial no Brasil propôs que as empresas públicas fossem privatizadas e os serviços sociais prestados por organizações sociais e organizações parceiras do Estado não dirigidas pelo poder público, mas recebendo fundos públicos. Ou seja, *“(...) podem ficar sob o controle do Estado, podem ser privatizados e podem ser financiados ou subsidiados pelo Estado, mas controlados pela sociedade, isto é, ser convertidos em organizações públicas não-estatais”* (BRESSER-PEREIRA, 1998, p. 35).

Ainda segundo BRESSER-PEREIRA (1998), essas organizações públicas não-estatais seriam mais eficientes, pois mais flexíveis e competitivas, portanto, atendendo melhor aos direitos sociais. Por fim, o setor de produção de bens e de serviços necessárias ao funcionamento do aparelho de Estado, como limpeza, vigilância, transportes, serviços técnicos, manutenção, entre outras, seriam submetidas à licitação pública e contratadas com terceiros. Marques (2003), em seus estudos critica esse novo modelo reformista gerencial por sua identificação com a racionalidade da empresa privada, que significaria a própria privatização.

A Reforma Gerencial na perspectiva de seus defensores é marcada por mudanças que anunciam novos padrões éticos, transparência, prestação de contas, e sistemas contábeis eficientes, visando uma transição da burocracia pública tradicional para uma “moderna gestão pública”. Essa reforma implica uma nova relação entre o Estado, a sociedade civil, e o mercado, onde organizações da sociedade civil e o mercado assumem atividades anteriormente gerenciadas pelo Estado. Inclui também recrutamento diferenciado, reforço do serviço público em funções exclusivas, competência técnica e autonomia dos servidores, sistemas de incentivo baseados em desempenho, e uso extensivo de tecnologias de informação para auditoria e transparência. Além disso, aborda a crise do Estado e do setor público como inaptações da economia, sem atribuí-la à crise do capitalismo e da globalização, destacando uma reforma movida pela internacionalização produtiva e financeira, que pode abdicar da meta nacional e do caráter público e autônomo do Estado. Assim, o que se pode subtrair até o momento é que o

projeto de reforma do Estado brasileiro esteve ancorado sob pelo menos três eixos básicos: a privatização, a publicização e a terceirização.

Nesse ambiente haveria pouco espaço para o aparato público “[...] tudo poderia ser feito por fora do Estado, por meio de organizações não governamentais, do terceiro setor, de empresas privadas, de nichos sociais” (MARQUES, 2003, p. 1038-1039). Assim sendo, pode favorecer a participação crescente do trabalho voluntário e do “terceiro setor” na provisão dos serviços públicos, como as parcerias efetuadas entre as instituições públicas e a sociedade civil, visando segundo o discurso oficial, a uma melhoria da qualidade, garantida pelo melhor investimento. Objetivos que visam ‘estimular soluções fora do setor público’ por meio de “transferência de fundos públicos para a iniciativa privada” (PERONI; ADRIÃO, 2005, p. 143). Na análise de Peroni (2003), “por um lado ele é chamado a regular as atividades do capital corporativo no interesse da nação, mas por outro tem que criar um bom clima de negócios para atrair o capital financeiro transnacional e global” (PERONI, 2003, p.153).

A partir da RAE no âmbito Federais vários Estados da federação começaram, também, a se articular na busca de construir suas próprias reformas com base no modelo proposto pelo governo federal. A reforma administrativa do Estado, em Minas Gerais, começou muito antes da reforma implementada no âmbito federal, data de, pelo menos, uma década e meia antes, com o governo do Hélio Garcia (1984-1987) e a implantação do modelo de qualidade total na educação, os governos que sucederam a Hélio Garcia também fizeram suas reformas aprofundando ou apenas dando continuidades as iniciadas.

No ano de 2000, ainda sob o governo Itamar Franco por solicitação de um grupo de empresários mineiros, ligados ao BDMG²⁹ e coordenado pelo próprio banco, elaborou-se um documento denominado “Minas Gerais do Século XXI”, que se constituiu de um amplo diagnóstico da realidade socioeconômica do Estado. Esse documento serviu como base para a descrição da situação econômica de Minas Gerais entre o final da década de 1990 e o início dos anos 2000 e objetivava refletir sobre as condições econômicas e sociais e as variáveis que influenciaram a trajetória de Minas Gerais em direção ao futuro, considerando o contexto de incertezas provocado pelo esgotamento do bloco histórico fordismo/keynesiano nos anos de 1970 no cenário mundial e que só atracaria no Brasil, reorganização das frações burguesas no poder, na elaboração de um plano político que buscasse a retomada do crescimento econômico,

29O BDMG (Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais) é uma instituição pública responsável por promover o desenvolvimento econômico e social de Minas Gerais, através de financiamentos, investimentos e apoio técnico. O BDMG, no âmbito estadual, tem as mesmas funções dos intelectuais coletivos, desempenhadas em nível nacional pelo IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada) e pelo Banco Mundial, dando direção econômico-política ao estado de Minas Gerais. (citar a autora, não sei se Tripodi ou Figueiredo, buscar).

equilibrar as relações entre as classes sociais e, principalmente, impedir as lutas sociais e projetos alternativos que pudessem ameaçar o sistema produtivo e a legitimidade do poder diante dos grupos subordinados, no início da década de 1990.

As eleições, de 2002, ocorreram em meio a uma crise econômica, tanto interna quanto externa. Em Minas Gerais, Itamar Franco se afastou do Partido do Movimento Democrático Brasileiro – PMDB e começou a se alinhar a Aécio Neves. A candidatura do Partido dos Trabalhadores – PT em Minas foi enfraquecida e Itamar Franco promoveu uma aliança informal entre Lula e Aécio Neves, conhecido como "Lulécio". Itamar Franco se dedicou intensamente à campanha eleitoral nacional com o objetivo de derrotar o candidato do Partido Social Democrático do Brasil – PSDB, José Serra no nível federal e eleger Aécio Neves para o governo de Minas. Com a possibilidade de se eleger Lula no governo federal, Minas buscava um governador sob medida para continuar as políticas implementadas no mandato de FHC e restauração das estruturas abaladas pelas crises sistêmicas do capital. Aécio Neves destacou-se no Congresso Nacional como um dos principais articuladores da política neoliberal. Ele foi líder do governo de FHC (1999-2002) e presidente da Câmara dos Deputados (2001-2002).

A derrota do PSDB para o governo federal, nas eleições de 2002, arrefeceu³⁰ a marcha neoliberal na reorganização da estrutura do aparelho do Estado, nas relações econômicas e sociais, no entanto o avanço interiorizou-se e vários Estados promoveram suas RAEs, sob a égide de um novo bloco histórico. O estado de Minas Gerais, onde as ideias neoliberais permaneceram e ganharam corpo, pela defesa de alguns intelectuais³¹ que vieram para as Alterosas. Esses intelectuais atuaram no âmbito Federal, vieram a fim de que pudessem dar continuidade ao projeto nacional aguardando, na esperança, um breve retorno ao Palácio da Alvorada, assim como a retomada da marcha neoliberal, nas próximas eleições, no âmbito federal. Ao chegarem nas Alterosas encontraram acolhida junto a classe política, que segundo o que declarou Aécio Neves “*as iniciativas legislativas, leia-se a compreensão e parcerias do poder legislativo estadual, foram decisivas também para o êxito do Programa Choque de Gestão*” (NEVES, 2006).

A burguesia interna se viu obrigada a se refugiar na Assembleia Legislativa de Minas Gerais - ALMG como uma última tentativa de buscar algum espaço para negociar com a política do capital financeiro internacional. Dada a fragilidade política dos partidos, seria um erro identificar os interesses da burguesia interna com qualquer partido em particular. No entanto, é

30. Usamos o verbo arrefecer, porque inicialmente muitas legislações e medidas caminharam no sentido de um Estado com perspectivas mais sociais.

31. Participaram da RAE no âmbito federal e aportaram em Minas Gerais:

possível associar esses interesses a um bloco ideológico parlamentar composto por políticos de consideráveis parcelas do Partido do Movimento Democrático Brasileiro - PMDB, do PSDB, do Partido Popular Socialista - PPS e do Partido Frente Liberal - PFL. Em várias ocasiões, esses partidos se mantiveram na base do governo, o que nos permitiu vinculá-los aos interesses dessa fração reinante da classe burguesa.³²

Diante desse cenário, Aécio Neves, apresentou um plano de governo que sob sua ótica significou uma RAE sob uma nova leitura em Minas Gerais, objetivando organizar a crise orgânica do novo bloco histórico, a expansão do capital – conciliação das frações de classe, neutralizar as lutas sociais, e recomposição burguesa sob as bases neoliberais. O diagnóstico do novo governo que assumia o Palácio da Mangabeiras, que de acordo com Guimarães e Campos (2008), o estudo “Minas Gerais do Século XXI”, realizado pelo Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais (BDMG), em 2002, a pedido de alguns aparelhos privados de hegemonia, serviu como um marco inicial para a ideia de que o Estado precisava de um “choque de gestão”. Esse termo, mencionado pela primeira vez nesse contexto, foi cunhado para estimular a reflexão sobre a urgência de reformar o modelo burocrático de administração pública, notório por sua inflexibilidade e centralização excessiva, que para além da retórica da superação da crise fiscal, buscou implementar um estado gerencial no sentido de afirmar um Estado capitalista neoliberal com novas interlocuções com os organismos internacionais.

Assim, “reordenar a máquina pública como condição fundamental para garantir a eficiência e a eficácia do setor público Estadual” (BDMG, 2002, p.62). Foi solicitado então, uma delegação de poderes à ALMG, para promover a reformulação da estrutura administrativa do Poder Executivo do Estado, adaptando-a às necessidades do PCG, bem como colaborando com a hemorrágica necessidade de redução de custos do setor público. Contou também, com total colaboração do governo anterior que findava sua missão e segundo TRIPODI (2014) foi costurar um arcabouço legislativo com vistas a possibilitar o novo governo uma alteração substancial não somente em termos técnicos, mas estruturais, para tanto,

(...) em 12 de novembro de 2002, Itamar Franco encaminha uma mensagem à Comissão de Constituição e Justiça do Legislativo, que receba o número 343/2002, na qual é proposta a delegação de Poderes ao Governador do Estado, a vigorar até 31/01/2003, com atribuições para elaborar leis delegadas a fim de alterar a estrutura da administração direta e indireta do Poder Executivo (TRIPODI, 2014, p. 80).

32. Votaram a favor da delegação de poderes ao Governador, na Comissão de Constituição e Justiça, os deputados Geraldo Rezende (presidente e relator) do PMDB, Márcio Kangussu (PPS), Ailton Vilela (PSDB), Sebastião Costa (PFL) (TRIPODI, 2014, p. 81).

Medidas essas que o próprio material produzido pelo BDMG (2002), trazia como solução para a estancar a crise, “Por força draconiana da situação encontrada, o programa choque de gestão, como medida de rápido impacto para modificar o padrão do comportamento da administração estadual” (BDMG, p.15, 2002). Ao dar sequência conclui que o Estado enfrentava uma crítica situação financeira advinda de mais de uma década de déficit fiscais crônicos o que inviabilizava a captação de fundos decorrentes de repasse do governo federal e da obtenção de créditos internacionais e por consequência a impossibilidade de recuperar taxas de juros. Para o então, empossado governador de Minas, a solução para os problemas enfrentados pelo Estado não se resumia somente em “ajustar-se à dura realidade fiscal caracterizada pelo déficit”, mas “Minas precisa ser articulada a uma nova arquitetura do aparato público estadual” (BDMG, 2002, p. 67).

Este diagnóstico de crise apontado no material analisado, omite talvez por razões práticas ou interesses políticos que o déficit financeiro, a que se refere o então empossado Governador de Minas Gerais, Aécio Neves, tem origem principalmente nas micro reformas³³ mineira iniciadas com aquilo que Marques (2003) denominou de *Mini Formas Históricas da Modernização Mineiras* que se aprofundam no interior do seu próprio partido na gestão passada de Eduardo Azeredo. Interessante lembrar que estas minirreformas administrativas ocorridas em Minas Gerais foram precursoras da reforma no plano federal, que só aconteceria dois anos depois, com Bresser-Pereira no comando do MARE e na realização da RAE do então presidente FHC (1995-1998).

Embora nos textos que apresentam o programa *Choque de Gestão* seja destacada sua “originalidade e singularidade (...) nos panoramas/trajetórias das políticas de gestão nacionais e internacionais”³⁴, recusando-se a reconhecer ou estabelecer qualquer influência das reformas realizadas no passado, no próprio Estado de Minas Gerais ou pelo PDRAE, de 1995, no governo federal, reconhece-se que o programa *Choque de Gestão*, tem o mesmo diagnóstico de crise encontrado por FHC (1995-1998). Crise que, na sua versão, não se encontra no capitalismo, mas é uma crise do Estado e as estratégias para superação dessa adversidade seria a reforma do Estado, os investimentos nas parcerias público e privado e o terceiro setor, denominados de

33Democratização (1983-1986, Governo Tancredo Neves - PMDB); modernização e racionalização do Estado (1987-1990, governador Newton Cardoso – PMDB); e qualidade total na educação (1991-1994 governo de Hélio Garcia - PTB e que abrange também o período de governo de Eduardo Azeredo - PSDB, 1995-1998) (MARQUES, 2001, p. 2002).

34Segundo Vilhena, Martins e Marini (2006), tal reforma administrativa se diferencia das outras que aconteceram no Brasil, até o momento, por dois principais motivos: (1) ela constitui adequação institucional voltada para o desenvolvimento; (2) foi concebida a partir de uma perspectiva integradora de políticas. O Choque de Gestão foi elaborado com o objetivo de atingir metas audaciosas (VILHENA; MARTINS; MARINI, 2006, p.73)

organizações não governamentais. Sob este pensamento nascia, em Minas Gerais, uma reforma gerencial da administração pública mineira denominada o *Programa Choque de Gestão*, que foi implementada no ano de 2003 e permaneceu até o ano de 2014 tendo praticado três (3) gerações destas reformas.

O êxito da reforma do Estado, implantando o modelo gerencial, dependia de instaurar uma nova cultura. Para Lima (2008), referindo-se a reforma no âmbito federal, a RAE mudou radicalmente o conceito de participação como elemento transformador para elementos conservadores, já que os objetivos eram: cooperação entre administradores e funcionários; gestão baseada no desempenho; redução mínima de erros e definição, pelos próprios funcionários, nos processos de trabalho. Há também um novo perfil de cidadão, que não é mais o do democrático, mas, sim, o do cidadão trabalhador, cliente privilegiado dos serviços prestados pelo Estado. Os resultados da ação do Estado são considerados bons não porque os processos administrativos estão sob controle e são seguros, como quer a administração pública burocrática, mas porque as necessidades do cidadão-cliente estão sendo atendidas. (BRASIL, 1995, p. 23).

Nestes aspectos como veremos a seguir a RAE ocorrida em âmbito federal se assemelha muito ao PCG. A diferença talvez se encontre nos pontos que foram aprofundados no PCG, como por exemplo a intensificação das ações dos empresários em atributos que extrapolam o campo econômico e se organizam em torno de ações que possam conquistar também os discursos hegemônicos e, portanto, a conformação social.

3.1 A arquitetura do Programa Choque de Gestão: do córtex político ao estado-maior

O subtítulo desta sessão, tomamos da teorização de René Armand Dreifuss (1981) referindo-se à elite orgânica no seu livro, *1964: a conquista do Estado - ação política, poder e golpe de classe*, dentro da sua lógica explicativa, o autor diferencia as noções de “córtex político” – “um órgão capaz de visualizar objetivos estratégicos e táticos em cenários modificáveis” – e um “Estado Maior” – “um órgão capaz de operacionalizá-los, modificando com sua ação as relações de forças”. Pareceu-me adequada trazer as duas expressões para tratar da arquitetura do PCG, uma vez que a lógica reinante que se expressa objetivamente nas estratégias de participação da classe dominante conta com uma rede formada por instituições privadas, órgão estatais e agências de governo com o objetivo de interferir na inscrição de projetos particulares na sociedade política e civil. Na conotação empreendida por Gramsci sobre o conceito de Estado esta rede é entendida como o conjunto formado pela

sociedade política e a sociedade civil resultando no Estado Ampliado³⁵ e que conta também com Intelectuais Orgânicos – IO, representantes das frações da burguesia empresarial que visam consolidar-se como força hegemônica e avançar na capacidade de interferir na sociedade política implementando um novo modelo de Estado que na observação de seus idealizadores se

(...) baseia em alinhamento da estrutura governamental e parcerias, o que significa mesclar provimento direto (realizado pelo estado) e provimento indireto (externalização de serviços para o mercado e terceiro setor com regulação estatal) para aumentar a cobertura da prestação dos serviços aos cidadãos (MINAS GERAIS, 2003 p.23).

O trecho acima, retirado do material produzido sobre o PCG, apresenta dois momentos para que possa ser implantado um novo modelo de Estado. O primeiro momento significa exatamente o que descreve Dreifuss (1981) ou seja, visualizar objetivos e construir estratégias para cenários passíveis de modificações. O segundo momento, guarda relação com o significante da expressão “Estado maior” que é a capacidade de operacionalizar estratégias, usando para tanto as forças de coerção e de consenso. Sob o ponto de vista da teoria de Gramsci (2011) sobre o par coerção e consenso, é possível afirmar que o consenso prepara a dominação. Já a conquista da hegemonia prepara a ruptura revolucionária, que é necessariamente violenta e não dispensa a coerção. A função coercitiva do Estado não pode ser dispensada pelo próprio fato de que facilita a obtenção do consenso e remete-nos, assim, ao conceito de Estado Ampliado, em que revela que o Estado não é só a parte coercitiva, mas também consenso, construído por meio da hegemonia.

A presente seção visa compreender a implantação e atuação do Programa Choque de Gestão - PCG³⁶, em Minas Gerais, como um reposicionamento da classe dominante, suas frações e suas estratégias de atuação, com destaque para as organizações da sociedade civil ligadas aos interesses do empresariado. Em particular, pretende-se demonstrar o processo de institucionalização e organização de determinadas frações da classe dominante como um movimento político que disputa os rumos do Estado se faz necessário para a compreensão das mudanças que são operadas nas políticas de cunho social, com destaque a educação pública.

Na mesma linha, das disputas sobre o rumo do Estado, é fundamental apreender a complexa relação entre o controle político e econômico e a necessidade de criação, manutenção

³⁵Nos escritos de Gramsci encontramos o termo Estado integral e Carlos Nelson Coutinho nas suas traduções divulgou o conceito de Estado Ampliado. Na teorização decorrente dos estudos dos dois autores os dois termos se equivalem.

³⁶Não se objetiva, portanto, discutir pormenorizadamente os programas e, sim, a lógica presente na proposição e os limites interpostos à sua materialização no âmbito dos sistemas de ensino, especialmente no que concerne aos semelhantes pressupostos que norteiam os dois programas.

e ampliação de instrumentos hegemônicos para a obtenção de consenso sobre as classes trabalhadoras, apresentando (e impondo) os interesses destas frações de classe dominante como interesses gerais do Estado. O Quadro 5 caracteriza, sucintamente e de forma comparativa, o que a literatura especializada denominou de três gerações do PCG, que significou os momentos de transformações na gestão pública de Minas Gerais nos últimos 10 anos de acordo com a análise que empreendemos.

Quadro 5 - As três gerações do Programa Choque de Gestão 2003 - 2014

PERÍODO	1ª GERAÇÃO 2003 - 2006	2ª GERAÇÃO 2007 - 2010	3ª GERAÇÃO 2011 - 2014
Abordagem	Choque de gestão	Estado para resultados	Gestão para a cidadania
Características	Ajuste fiscal. Revitalização do planejamento com: - Alinhamento de prioridades de curto, médio e longos prazos; - Integração planejamento orçamento. Criação do GERAES. Desenvolvimento dos primeiros Acordos de Resultados.	Consolidação da prática de monitoramento intensivo de projetos pelos Órgãos Centrais. Ferramentas para aumentar o foco em resultados: - Padronização dos Acordos de Resultados - Desdobramentos dos Acordos de Resultados para as equipes (2ª etapa) Surgimento de Escritórios Setoriais de Projetos.	Instituição do conceito de redes transversais e intersetoriais para execução de programas. Horizontalização e flexibilização das estruturas organizacionais Regionalização da estratégia e metas com a participação da Sociedade Civil Organizada na priorização Aprimoramento dos Sistemas de Informações Gerenciais.

Fonte: SEPLAG (2013)

O quadro resume o conteúdo e o tempo percorrido para implementação de cada geração, seus condicionantes, suas estratégias de atuação e seus instrumentos de influência envolvidos para que os mesmos produzissem efeito na sociedade e conduzisse o projeto neoliberal de criação de um Estado em Rede, no intuito de acelerar a reforma administrativa, e fazer, segundo o governo, que o “estado gastasse menos com ele próprio e mais com o cidadão; pela iniciativa privada, criando ambientes e oportunidades de investimento e de mercado e pelas organizações não governamentais”(MINAS GERAIS, 2006, p. 12). Como se vê no relato governamental

(...) o programa Choque de Gestão foi dividido em etapas denominadas de gerações. A Primeira Geração do programa Choque de Gestão guiou-se por uma abordagem dual, tendo suas primeiras medidas duas direções: medidas emergenciais de ajuste à realidade, com os objetivos principais de corrigir a situação econômico-financeira do Estado, reconstruir a máquina administrativa, promover o equilíbrio fiscal e recuperar a capacidade de investimento; e medidas estruturantes, com o objetivo de dar as bases para um novo processo de desenvolvimento econômico e social para o Estado, com a ambição de transformar Minas Gerais no melhor Estado para se viver (VILHENA e

MARINI, 2010).

Já a Segunda Geração do Choque de Gestão,

(...) também conhecida como Estado para Resultados, busca alcançar “um Estado capaz de executar as estratégias governamentais de forma efetiva e eficiente, promovendo a plena conexão entre os gastos públicos e os resultados esperados” (Silva, 2009). Vale ressaltar que o Estado para Resultados tem um tempo de existência finito, estando planejado para se extinguir em 2011 (Guimarães; Campos, 2009, p. 13).

E, por último, a Terceira Geração do programa Choque de Gestão ou gestão para a cidadania

(...) envolve ainda diferentes iniciativas para se estabelecer um Estado mais integrado, transparente e permeável em termos de controle social sobre a ação governamental. Entre essas iniciativas, destaca-se a governança por meio de Redes de Desenvolvimento Integrado, que constituem arranjos institucionais voltados para a obtenção de comportamentos cooperativos entre diversos atores governamentais, embasados por sistemas informacionais aprimorados e estruturas organizacionais mais flexíveis (2013)

Os três (3) excerto descrevem os conceitos do ponto de vista do governo. Ao analisar as estratégias de ação e seus instrumentos de influência, à luz do que propõe os estudos de Gramsci e suas categorias de análise é possível inferir uma intencionalidade metodológica. Intencionalidade metodológica que ultrapassa uma cartografia e que poderia se chamar de técnica na implantação de um novo modelo de gestão pública ou uma “medida de rápido impacto para modificar o padrão de comportamento da Administração Pública” (p. 15) mas, também, inscreve em suas ações, passos, itinerários ideológicos, recortes de conteúdo. Apontam essas estratégias e instrumentos, no limite da pesquisa que proponho, para uma leitura gramsciana do PCG sobre o que subjaz neste novo modelo de gestão pública rumo ao que Neves (2005) denominou de uma pedagogia da hegemonia, com destaque para as ações das organizações da sociedade civil ligadas aos interesses do empresariado, os intelectuais orgânicos e as parcerias público privado.

No processo de sistematização, ao organizar o quadro a seguir, estabeleci três princípios de leitura destas estratégias de ação e instrumentos de influência: a dimensão institucional legal, a dimensão administrativo burocrática e a dimensão cultural ideológica. Esta divisão propõe discutir a possibilidade de analisar e apreender a relação entre a implantação de um modelo de administração gerencial a partir do exame de conceitos cunhados por Gramsci.

Quadro 6 - Uma leitura Gramsciana das três gerações do Programa Choque de Gestão

2003-2006 1º GERAÇÃO	2007-2010 2º GERAÇÃO	2011-2014 3º GERAÇÃO
Legal-Institucional	Administrativo- Burocrática	Cultural-Ideológica
Choque de Gestão: impondo ações	Estado para resultados: pactuando ações	Gestão para cidadania: consolidando estruturas
Sociedade Política: Hegemonia coesão e consenso e guerra de posições; Leis delegadas.	Sociedade Política: Agências e escritórios de prioridades; Contratualização de resultados.	Sociedade Civil: Intelectuais coletivos/orgânicos; Aparelhos privados de hegemonia OS e OSCIPS.
ESTADO INTEGRAL (AMPLIADO): ESTADO EM REDE		

Fonte: Elaboração própria a partir da leitura dos materiais (2020)

3.1.1 Primeira Geração do Programa Choque de Gestão – O ajuste fiscal e novo padrão de desenvolvimento

A primeira geração do *Programa Choque de Gestão*: *peçoas, qualidade e inovação na administração pública*³⁷, é a dimensão institucional-legal, “que buscava, segundo o discurso oficial, imprimir modernidade, transparência, agilidade e eficiência na gestão, adequando -a aos novos tempos” (TRIPODI, 2012, p. 38). O ponto de partida foi a análise retrospectiva de um material já trabalhado nesta tese que se trata de um acervo de informações e conhecimentos reunidos no diagnóstico da economia mineira denominado “Minas Gerais do Século XXI” produzido pelo BDMG que

segundo Guimarães e Campos (2008), o trabalho diagnóstico e propositivo realizado pelo Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais (BDMG) em 2002, denominado “Minas Gerais do Século XXI”, foi o desencadeador da ideia de que Minas Gerais necessitava de um “choque de gestão”, mencionando o termo pela primeira vez. Tal expressão foi criada com o intuito de levar à reflexão sobre a necessidade de superar o modelo burocrático da administração pública, criticado por sua rigidez e centralização, como explicam Neves et al (2010). (R3, P.13).

A ênfase na primeira geração recai sobre o enfrentamento do *deficit* fiscal, e que visou segundo seus idealizadores reorganizar e modernizar as áreas relativas à gestão orçamentária,

³⁷Somente a primeira geração é chamada de “programa”, as outras duas são denominadas nos documentos oficiais como “modelos” de gestão (VILHENA, 2006-2013).

financeira, contábil, políticas de reajustes salariais e previdência dos servidores. Estas últimas impactaram de forma negativa os servidores públicos. As legislações exaradas congelaram salários, transformaram o piso salarial em teto, a previdência retirou direitos e uma incerteza muito grande se abateu sobre os servidores públicos de um modo geral. Para enfrentar todas as questões acima foi necessário, segundo Tripodi (2012)

Não só a revisão do modelo de gestão administrativa se fazia necessária. Era preciso, também, rever os recursos humanos, buscar parcerias com o setor privado e com o terceiro setor para a prestação de serviços públicos e, principalmente, alinhar todas essas estratégias à avaliação de desempenho institucional e individual (TRIPODI, 2012, p. 39).

Nessa perspectiva foram criados o Colegiado de Gestão Governamental e o Programa de Modernização da Gestão³⁸ e logo em seguida a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão-SEPLAG³⁹, que passou a atuar como “órgão central de gestão forte e titular dos meios necessários à plena execução do *Programa Choque de Gestão*” (ANASTASIA, 2006, p.6). A SEPLAG ao que parece representou no âmbito estadual uma interface do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado – MARE no âmbito federal.

Em um espaço curto de tempo, a SEPLAG, aumentou de tamanho para assumir o papel de coordenadora e cérebro⁴⁰ de todo o processo de modernização do Estado. O novo modelo de administração pública a ser implantado tinha como norte consultorias empresariais e utiliza, segundo o discurso governamental técnicas de sucesso da iniciativa privada, reputadas por autores como Bulgacov (2007), Osborne; Gaebler (1995) e outros, na Administração da gestão Pública. O que no discurso oficial oportunizou “*invocar a participação direta da sociedade civil organizada por meio de entidades empresariais e de trabalhadores, e de organizações não-governamentais*” (PMDI, 2003, p. 93) e “*uma nova racionalidade do trabalho sendo implantada, visando uma nova sociabilidade, indispensável para as complexas tarefas em curso*” (FIGUEIREDO, 2014, p. 283).

Isto posto, no ano de 2003 implementou-se, uma avalanche de dispositivos legais denominadas Leis Delegadas, foram em número de sessenta e três (63) leis delegadas exaradas no mês de janeiro de 2003, por intermédio da qual a Assembleia Legislativa de Minas Gerais-ALMG, conferiu ao governador o poder de legislar. A gênese destas Leis Delegadas, segundo o que se pesquisou Tripodi (2014), encontra-se no acordo realizado entre o governador que

38 Decreto 43.145/2003 e Decreto 43.146/2003.

39A criação da SEPLAG unificou as duas Secretarias já existentes responsáveis pela gestão pública: a Secretaria de Estado de Planejamento e Coordenação Geral e a Secretaria de Estado de Recursos Humanos e Administração. Lei Delegada n. 63 de 29/01/2023

40Se o BDMG era o cérebro do poder econômico a SEPLAG agora era o cérebro da reforma do Estado.

antecedeu Aécio Neves (2003- 2006), o ex-governador Itamar Franco⁴¹, e o próprio Aécio Neves. Itamar Franco que “encaminhou uma solicitação ao legislativo mineiro para delegar ao próximo governador eleito a prerrogativa de elaborar leis com vistas à implantação da reforma do aparelho do estatal” (TRIPODI, 2014, p. 80). Aécio Neves utilizou-se do instrumento mais vezes do que seus antecessores, totalizando 63 leis delegadas⁴² somente em seu primeiro mês de mandato o que sinalizou forte concentração do poder Executivo em detrimento do Legislativo (VILHENA *et al.*, 2006).

O contexto histórico da elaboração das sessenta e três (63)⁴³ leis delegadas foi trabalhado por TRIPODI (2014) na sua tese de doutorado na seção “2.3 *A dimensão normativa-legal da instituição da reforma*”, no capítulo II. Ao recuperar, mesmo que de forma sumarizada, alguns trechos dessa discussão tornam-se relevante, visto que importa, para análise que aqui será realizada, sobre os antecedentes históricos da promulgação destas leis. Como foi descrito acima a gênese das leis delegadas foi construída por meio do encaminhamento de uma mensagem, em 12 de novembro de 2002, por parte de Itamar Franco. O recorte é longo, mas necessário tratava-se de

(...) uma mensagem à Comissão de Constituição e Justiça do Legislativo, que recebe o número 343/2002, na qual é proposta a delegação de Poderes ao Governador do Estado, a vigorar até 31.01.2003”, com atribuições para elaborar leis delegadas a fim de alterar a estrutura da administração direta e indireta do Poder Executivo. O objetivo apresentado na proposição era permitir a racionalização da estrutura administrativa do Estado, com poderes limitados a: i) Criar, incorporar, transferir, extinguir e alterar órgãos públicos, inclusive autônomos, ou unidades da Administração Direta, bem como entidades da Administração Indireta, definindo suas estruturas básicas, atribuições, objetivos e denominações; ii) Criar, transformar e extinguir cargos em comissão e funções de confiança dos órgãos e entidades a que se refere o inciso anterior, alterar-lhes as denominações e atribuições, definir a natureza de seu recrutamento e fixar-lhes os vencimentos, observados os parâmetros da atual sistemática; iii) Proceder à realocação de atividades e programas no âmbito do Poder Executivo e ao remanejamento de dotações orçamentárias em decorrência da

41 Itamar Augusto Cautiero Franco governou Minas Gerais entre 1999-2003.

42 Decorrente da Resolução 5.210/2002 foram aprovadas, ainda em 2003, 63 leis delegadas elaboradas pelo executivo que estipulavam alterações na estrutura administrativa de todos os setores do aparelho do estado – saúde, educação, social, defesa, planejamento etc. Dentre as ações do governo destacam-se auditorias nas secretarias, fundações e autarquias subordinadas à Auditoria Geral do Estado; a criação do Colegiado de Gestão Governamental (Decreto 43.145/03), órgão de assessoramento do Governador do Estado com o objetivo de melhor formular e acompanhar a implementação de políticas públicas e programas governamentais; o Programa de Modernização da Gestão (Decreto 43.146/03); a redução do número de secretarias e de cargos comissionados e a criação da função gratificada em substituição a alguns cargos comissionados. Destaca-se também a fusão das Secretarias de Estado de Planejamento e Coordenação Geral e a Secretaria de Estado de Recursos Humanos e Administração, junto com a Secretaria de Estado da Fazenda, dando origem à super Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG), que assumiu a condução de todo o programa Choque de Gestão.

43 Foram editadas 63 leis delegadas, em janeiro de 2003 (na primeira fase do PCG), implicando na redução ou fusão de 6 secretarias de estado, 59 superintendências da administração direta ou diretorias de autarquias e fundações e 388 unidades administrativas de hierarquia inferiores, com a extinção de 1.326 cargos comissionados, cerca de um quinto do total.

aplicação dos incisos I e II; iv) Alterar vinculações de entidade da Administração Indireta (TRIPODI, 2014, p.80).

Segundo o que se constatou na pesquisa de TRIPODI (2014) a Comissão de Constituição e Justiça da Assembleia Legislativa de Minas Gerais – CCJ/ALMG, aprovou a proposta de alteração da administração indireta, com apenas uma emenda e um voto dissidente. A emenda trouxe uma ressalva significativa: a delegação legislativa não pode conceder ao Executivo o poder de mudar a estrutura de entidades da administração indireta, que possuem autonomia administrativa e personalidade jurídica própria. Qualquer alteração deste tipo requer uma lei ordinária aprovada pela Assembleia e sancionada pelo Executivo, conforme estabelecido pela Comissão.

A aprovação contou com o poder de articulação política de Itamar Franco, dentro do PMDB e a mensagem foi transformada no Projeto de Resolução n. 2.472/2002, logo foi encaminhada para a Comissão de Fiscalização Financeira e Orçamentária – CFFO, sem obstáculos na sua aprovação que segundo TRIPODI (2014) *“o argumento que sustenta a defesa da aprovação é de que a delegação não geraria despesas para os cofres públicos”* (TRIPODI, 2014, p.83).

Em 12 de dezembro de 2002, um mês depois da primeira mensagem enviada ao Legislativo por Itamar Franco, foi promulgada e publicada no Diário do Legislativo a Resolução n. 5.210, de 12 de dezembro de 2002 e que imediatamente ensejou a elaboração e publicação de inicialmente sessenta e três (63) leis delegadas que segundo se constata nas ementas destas leis, alterou todos os setores da esfera estadual do poder público mineiro - educação, saúde, defesa, social, planejamento e gestão, entre outros - *“favorecendo à implementação de mudanças de modo a proceder à primeira alteração no aparelho estatal, em consonância com os critérios estabelecidos pelo Programa Choque de Gestão”* (TRIPODI, 2014, p. 93). Diante deste cenário, recuando um pouco no trabalho de Tripodi (2014), a ALMG embora tenha contribuído para esta delegação de poderes, com uma pequena resistência por parte de alguns deputados que não estavam na base do governo, no parecer final da comissão que aprovou a primeira mensagem encaminhada à ALMG por Itamar Franco apontou-se que

(...) o próprio relator e presidente reconhece a condição de excepcionalidade em que se deveria utilizar o dispositivo de delegação, ao escrever que a lei delegada “configura exceção ao princípio da indelegabilidade de atribuições entre os Poderes constituídos”, entendendo, ao aprovar a proposta de lei, não recebendo nenhuma outra emenda, a não ser aquela que resulta unicamente, ao parecer, do constrangimento legal imposto pela Constituição do Estado que, embora preveja, no seu art. 72, a delegação de poderes como uma das espécies normativas do processo legislativo, veta, no seu art. 14, § 8º, a possibilidade de uso desse dispositivo legal para a instituição ou extinção de entidades autárquicas ou fundacionais. Ao final do documento, parece ser possível notar a percepção, por parte dos deputados, de que a delegação constituiria

um “cheque em branco” para o Executivo, à medida que os parlamentares concluem o parecer levantando a hipótese de que no caso de “eventuais abusos do Executivo na disciplina das matérias enumeradas na resolução superveniente podem ter seus efeitos suspensos por ato deste parlamento, que tem o dever e o poder constitucionais de fiscalizar os atos da administração pública” (MINAS GERAIS, 2002).

No entanto, em 2006, na chamada segunda (2) geração do Programa Choque de Gestão, o governador Aécio Neves (2007-2010) é reeleito para o seu segundo mandato e aquilo que parecia impossível, foi novamente objeto de sua gestão. Com relação às Leis Delegadas, assim se pronunciou Tripodi (2014) sobre estas edições sob o segundo mandato de Aécio Neves

O Plano de Governo, cujo fundamento se pautava pelo fortalecimento dos princípios democráticos, com o revigoramento do Legislativo, conforme escreveu o então governador Aécio Neves, uma vez contraposto à solicitação de leis delegadas para implementar uma nova rodada de reforma aponta, no mínimo, para um grande paradoxo. Primeiro porque não parece razoável que um governo que tenha sido reeleito com significativa aprovação popular e com uma base governista majoritária na ALMG necessite de valer-se do dispositivo de lei delegada. Ademais, o contraditório também está no fato de se buscar revigorar o legislativo do ponto de vista discursivo e enfraquecê-lo, do ponto de vista factual, afinal, exatamente por sua natureza pouco democrática, o recurso à lei delegada é indicada, de acordo com constitucionalistas, para uso parcimonioso, não para reformar todo um Estado (TRIPODI, 2014, p. 97-98).

A ideia da edição de leis delegadas, tanto no primeiro mandato, quanto no segundo, que basicamente seguiu o mesmo ritual do primeiro, inclusive com quantitativos próximos de leis (o primeiro mandato foram editadas 63 leis delegadas e no segundo mandato foram editadas 67 leis delegadas) nos remeteu a temática da violência produzida em uma guerra, que não faz parte dos estudos centrais de Gramsci, mas que possibilita pensar em um conceito que é fundante e circulante na construção dos vários outros conceitos de Gramsci, que é a hegemonia. Também guarda estreitas relações, com a notória reflexão de Gramsci sobre a distinção entre o que ele chama de "guerra de posições" e "guerra de movimento".

A natureza da guerra não pode ser compreendida como um conceito unificado, na visão objetiva que os conflitos são entendidos, que é muitas vezes o produto que chega até a sociedade, em vez disso, deve ser vista através de uma dualidade, que significa a existência de uma guerra real e uma guerra absoluta. A guerra real representa o conflito tal como ele ocorre na realidade, com todas as suas complexidades e imprevistos. Este tipo de guerra é caracterizado pela incerteza, acasos e um nível de violência e hostilidade que, embora significativo, é moderado por vários fatores, tais como a política, a moral e as limitações práticas. Em contrapartida, a guerra absoluta é uma ideia teórica, uma "fantasia lógica" que descreve um conflito levado ao seu extremo teórico, sem restrições éticas, políticas ou práticas. Neste tipo de guerra conceitual, não existem limites para a violência, e as leis que normalmente regem o

conflito não se aplicam. A guerra absoluta prevê a destruição total e instantânea do inimigo com o uso de força máxima. (CLAUSEWITZ, 2003)

Mas a divisão é apenas no plano teórico, pois na prática a guerra é um elemento dual e o equilíbrio entre esses dois conceitos opostos é a política. Clausewitz (2003) é conhecido por sua afirmação de que “a guerra é a continuação da política por outros meios”⁴⁴, o que implica que a guerra é um instrumento da política e é usada para alcançar fins políticos. Portanto, o objetivo e a natureza da guerra são determinados pela política, e a guerra não deve ser considerada um ato isolado ou autônomo. Resumidamente, a guerra é vista como um veículo da política, representando os interesses da sociedade e atuando como um campo de encontro (e confronto) para relações sociais e humanas divergentes. Ela é compreendida como parte inerente dos conflitos que uma sociedade enfrenta.

Do ponto de vista político, que é considerado essencial na condução da guerra, a política é o campo onde diferentes perspectivas são consideradas, mas apenas uma decisão é tomada. A política é, portanto, descrita não apenas como um agregador de opiniões, mas como o decisivo meio de ação para determinar o curso da guerra. A relação entre guerra e política é descrita como orgânica, de tal forma que não existe separação entre elas. A política é inerente à guerra, mesmo em suas formas mais extremas, sugerindo que a guerra não é uma atividade isolada, mas sim uma extensão da prática política. A guerra é a personificação da política no seu estado mais bruto, quando não se pode justificar de forma política uma ação, coloca-se em movimento uma guerra e assim, a escolha do uso da força para defender interesses hegemônicos sobre todos os outros interesses. O trecho abaixo retirado do discurso do Deputado André Quintão, do partido dos trabalhadores - PT por ocasião da proposição da segunda safra de Leis delegadas, e ilustrativo desta violência política, segue ele no seu discurso,

(...)“Por que o governo quer fazer tudo sem o debate público? (...) A título de que a Assembleia vai renunciar ao debate, de uma prerrogativa que é sua? A título de quê, se é um governo de continuidade? Não podemos cair na outra armadilha que será o choque de gestão 2. Na visão dominante em Minas Gerais, o choque de gestão 1 foi muito positivo; logo, presume-se que o dois também será muito positivo. Assim, a Assembleia tira o time do campo, para não atrapalhar, o que a coloca numa situação perigosa. Alerta a base do governo para isso: ”Ah, é uma coisa positiva? Tirem os deputados da jogada para que não atrapalhem”. É mais ou menos isso o que está sendo feito. Qualquer voz que se levantar contra a lei delegada será considerada como se estivesse contra a modernização da gestão em Minas Gerais. (...) Isso vale para a base do governo e para a oposição. Não acredito que a base do governo, em troca de emenda parlamentar, assine um cheque em branco para o governador fazer o que quiser na máquina pública durante o mês de janeiro. (...) É muito poder para o Executivo. É enfraquecer o Legislativo. Espero que essa posição seja revista. Se não for e o rolo compressor funcionar, que tenhamos, pelo menos, informações sobre a

44FARIAS, Anna Carolina Monéia. Gramsci e Clausewitz: um diálogo sobre guerra, guerra de posição e guerra de movimento (*apud* CLAUSEWITZ, 2003, p. 27)

direção dessas mudanças. Que pelo menos venham a esta Casa representantes do Estado, os coordenadores desse projeto de ajuste administrativo, para nos apresentarem as mudanças que estão sendo pensadas" (MINAS GERAIS, 2006).

Depreende-se desse trecho algumas indagações que questionam o caráter antidemocrático na edição das leis delegadas. O Deputado em questão, sugere alguns questionamentos sobre quais seriam de fato as verdadeiras intenções dos políticos Aécio Neves repetindo a manobra que realizou no primeiro mandato. Aponta para o enfraquecimento do legislativo com a transferência de decisões apenas para o executivo. Outras, traz para a cena, a cena política⁴⁵, uma espécie de arrefecimento por parte daqueles que deveriam representar o contribuinte em favor de uma política que, a julgar pela nova emissão de leis delegadas, colocava em xeque a propalada eficiência e visão positiva da população em relação à reforma administrativa que se desenhava em Minas Gerais. Retomando a discussão sobre a guerra enquanto produto último da política e considerando a disputa travada no âmbito da edição das Leis Delegadas para além de atingir determinados fins políticos como, por exemplo, a continuidade da implantação da reforma administrativa, sendo factível afirmar que sob a ótica de Gramsci, estes fins políticos atendiam *“sobretudo e especialmente – a uma classe hegemônica dirigente e buscam estabelecimento de um equilíbrio político”* (GRAMSCI, 2007, p. 60).

Esse equilíbrio Político⁴⁶, tanto pode ser entendido como um sistema amplo que envolve o embate de poder entre diferentes grupos na sociedade, todos buscando assegurar e expandir seus próprios interesses da maneira mais extensiva. Como a equalização dos embates dentro de uma mesma classe, buscando assegurar que as frações de classe não conflituem entre si. Ainda dentro desta perspectiva de fazer com que as frações das classes dominantes não confluem entre si, Tripodi (2014) apresenta outros elementos que questionam os impactos que a delegação de poderes poderia ter sobre os fundamentos democráticos, sobre o papel do parlamento e sobre os direitos inerentes aos diferentes poderes do Estado. Segundo a perspectiva de alguns parlamentares, isso poderia levar a uma diminuição da função de supervisão do parlamento, transformando-o em um órgão que apenas ratifica decisões sem um exame detalhado. E, mais uma vez, em outro trecho, a deputada de oposição, a Sra. Deputada

⁴⁵Grosso modo, segundo Poulantzas (1977) a cena política seria então o espaço onde se dão as lutas das forças sociais organizadas em partidos políticos.

⁴⁶Neste ponto, tomamos como análise o material produzido por Galastri, Leandro. A violência política no pensamento de Antônio Gramsci (*Quaderni del Cárcere: 1929-1935*). Revista de Ciências Sociais. Fortaleza, v. 50, n. 2, jul./out., 2019, p.257-289.

Jô Moraes aponta para uma preocupação sobre o verdadeiro caráter antidemocrático dessas leis delegadas, assim se expressa em seu discurso, um pouco longo, mas elucidativo

O Sr. Presidente, caros Deputados e Deputadas, recuperado o direito do livre exercício da discussão, gostaria de discutir esse projeto de lei à luz da necessidade de recuperar o fortalecimento dos parlamentos de nosso país, de recuperar e fortalecer a representação parlamentar. (...) Em primeiro lugar, fomos eleitos e eleitas para fazer leis, para legislar, para estruturar o arcabouço jurídico do nosso Estado. Em segundo lugar, fomos eleitos e eleitas para fiscalizar o Executivo e a atividade do Executivo. Esse é o pilar da democracia republicana no nosso país, a interdependência entre o Poder Executivo, o Poder Legislativo e o Poder Judiciário. Fiscalizar o Executivo é um pressuposto fundamental, que garante a transparência. Em terceiro lugar, o pilar que sustenta a nossa eleição é a representação que fazemos dos setores da sociedade que confiam na nossa ação. Quando discutimos o fortalecimento das casas parlamentares e o fortalecimento da representação parlamentar, estamos discutindo também a necessidade de que o pressuposto do debate democrático, sobretudo o que é estabelecido neste Estado e neste país, seja fundamental. Estamos aqui hoje discutindo uma lei que, como disse o Deputado Sávio Souza Cruz, quer colocar uma cunha nesta Assembleia. Já não seremos mais a Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, mas a assembleia homologatória do Estado de Minas Gerais, porque, com esse projeto, com essa proposta de lei delegada que o Governador Aécio Neves manda a esta Casa, ele nos está tirando o legítimo direito de legislar e fiscalizar a ação do Executivo. O que é mais lamentável é que esse projeto retira desta Casa sua legitimidade e da sociedade, o direito inalienável de discutir suas questões. (MINAS GERAIS, 2006).

A ideia de não ser mais uma *Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais*, mas a *assembleia homologatória do Estado de Minas Gerais*, também é compartilhada pelo colega de legislatura o Sr. Deputado Edson Rezende, do PT, que expressou suas preocupações sobre a delegação legislativa, apontando para o que ele percebe como uma falta de coerência discursiva uma vez que a delegação contrasta com o princípio democrático e que há uma ironia no fato de que um governo recém-confirmado pelo voto popular necessitar de leis delegadas para realizar reformas urgentes. Para ele, a lei delegada se assemelha demais a regimes autoritários, já que passar uma lei delegada é como dar um *cheque em branco* para o Executivo, escondendo intenções não reveladas ao público, o que fere o princípio da transparência. Ele aponta que, apesar do governo promover a ideia de que tem melhorado o planejamento e a gestão do Estado, recorre a um mecanismo que vai contra essas mesmas melhorias ao propor uma lei delegada, o que constitui uma contradição significativa.

Tripodi (2014) inclui em sua análise a referência de dois autores, Baracho (2007)⁴⁷ e Faria (1985), que apontam o uso deste dispositivo em contextos que antecedem ao regime democrático, no entanto, como avaliação adicional, apontam que a edição de tais dispositivos, muitas vezes usados com o argumento de desburocratizar e racionalizar a esfera administrativa contribuem para um *desvirtuamento do ordenamento jurídico* provocando um esvaziamento no

⁴⁷José Alfredo Baracho - foi consultor da Assembleia Nacional Constituinte de 1988

equilíbrio entre poderes, a hierarquia das leis, o controle de constitucionalidade, o princípio da legalidade, configurando e no limite, o quadro de inutilidade das leis (FARIA, 1985, p. 98 *apud* TRIPODI, 2014). Como podemos ler no excerto abaixo o autor apresenta as possíveis consequências dessa prática utilizada pelo Executivo:

À medida que a instrumentalidade do direito vigente torna a ordem legal cada vez mais dependente dessas decisões, reduzindo as matérias reservadas à lei ordinária para o ato administrativo de caráter dispositivo, e provocando assim uma extraordinária ampliação da esfera de vidas regulamentadas, uma coisa é certa: para os ‘criadores e intérpretes’ da ‘nova’ ordem legal, o que importa são apenas os resultados. Isto é, a legitimação é obtida exclusivamente pela eficiência na consecução das metas propostas pela burocracia pública, fundando-se assim numa ética pragmática de acordo com o qual os fins justificam os meios. Uma ética, em essência autocrática. (...)Desse modo, soberanos não são mais o Legislativo e o Judiciário, mas os órgãos regulamentadores e executores do Executivo. É por essa razão que a conversão do direito num simples instrumento de governo – quase sempre justificado em nome da nobreza dos fins e das boas intenções dos governantes – encerra um grande risco de retrocesso autoritário (...) (FARIA, 1995, p. 100).

Dentro da perspectiva de Gramsci (2007), as dinâmicas de poder político, incluem períodos nos quais a violência política assume um papel central para logo em seguida se converter no momento da coesão, que na teorização de Gramsci (2007), o intercâmbio entre esse binômio - coesão e coerção, é representada pela hegemonia. O termo “hegemonia” é central para o conjunto de ideias apresentadas nos *Cadernos do Cárcere* refere-se a um tipo de domínio que não se baseia apenas na força, mas também no direcionamento cultural e ideológico de uma sociedade por suas classes dominantes. Esse domínio é exercido tanto através da coerção quanto através do consentimento das classes subalternas, sendo a coerção mais frequentemente associada ao Estado e suas instituições de controle, como o governo e os militares, enquanto o consentimento tende a ser moldado nas esferas da sociedade civil, através de instituições como escolas, igrejas, sindicatos, partidos políticos, mídia e associações profissionais.

O conceito de hegemonia, que não é apartado de toda teorização produzida por Gramsci (2007), corresponde para além de uma ação política, ou seja, trata-se de uma concepção de mundo nas suas mais variadas perspectivas: moral, social, cultural, econômica, ideológica e militar; e se orienta em diferentes âmbitos: local, estadual, continental ou mesmo internacional. Gramsci (2007) ressalta que a dominação e a influência não são obtidas apenas através do uso da força ou da imposição. Para ele, é crucial que exista um nível de consenso que tenha mais peso do que a coerção em si. Esse consenso se manifesta quando os menos poderosos reconhecem de alguma forma a liderança do grupo ou Estado dominante, mesmo que esse reconhecimento não seja total ou explicitamente ativo.

Esse ponto é essencial para entender a perspectiva de Gramsci (2007) sobre poder e influência, que se afasta de noções simplistas de controle exclusivamente coercitivo e por vezes traduzida nas guerras ou nas violências objetivas. De acordo com Gramsci (2007), a luta pelo poder está intimamente ligada à sustentação da hegemonia. Para manter sua posição superior, a classe dominante precisa trabalhar continuamente para garantir a estabilidade política e social, uma estratégia que é essencial para proteger seu domínio contra possíveis desafios futuros (PASSOS, 2014). Segundo Gramsci:

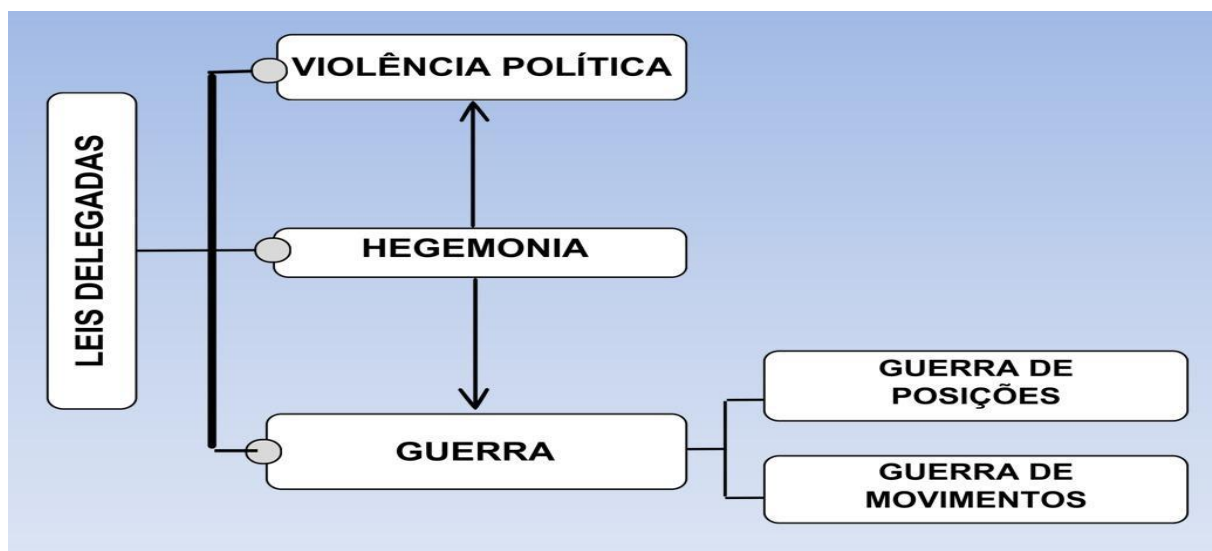
O grupo dirigente tenderá a manter o melhor equilíbrio, não só para sua permanência, mas para sua permanência em condições determinadas de prosperidade, e mesmo para incrementar tais condições. Mas, dado que a área social de cada país é limitada, será levado a estendê-la às zonas coloniais e de influência, entrando assim em conflito com outros grupos dirigentes que aspiram ao mesmo fim, ou em prejuízo dos quais a expansão de tal grupo deveria necessariamente se verificar, já que também o globo terrestre é limitado. Cada grupo dirigente tende, em abstrato, a ampliar a base da sociedade trabalhadora da qual extrai a mais-valia, mas a tendência abstrata se torna concreta e imediata quando a extração da mais-valia em sua base histórica torna-se difícil ou perigosa além de certos limites, os quais, todavia, são insuficientes (GRAMSCI, 2007, p.88).

A passagem acima tem estreita relação com a análise que desenvolvida até aqui, na revisão das edições das delegações de poderes ao Governador Aécio Neves e aos conceitos de guerra, violência política e a questão das hegemonias trabalhadas por Gramsci. No trecho acima, chama a atenção para a seguinte proposição em relação a hegemonia da classe dominante, segue ele *“o grupo dirigente tenderá a manter o melhor equilíbrio, não só para sua permanência, mas para sua permanência em condições determinadas de prosperidade, e mesmo para incrementar tais condições”*, nesta análise as ações, que são previamente pensadas e operacionalizadas, se estruturam em estratégias que garantam a hegemonia dessa classe.

No recorte escolhido, nesta seção, a edição das leis delegadas no início de cada um dos dois mandatos do governador Aécio Neves (2003-2006/2007-2009), para além das aproximações feitas em relação à violência política, aponta para as discussões realizadas por Gramsci em relação a sua reflexão sobre a separação entre o que ele chamou de “guerra de posições” e “guerra de movimentos”. A figura abaixo sintetiza o que significou a emissão das leis delegadas no período denominado 1ª geração do Programa Choque de Gestão: uma luta (guerra) política para a obtenção do consenso, ou hegemonia. Aécio Neves mesmo obtendo uma votação expressiva para o governo de Minas Gerais no primeiro e segundo mandato, utilizou-se de um artifício pouco democrático para construir um arcabouço legal que lhe desse poderes para implantar o PCG. Estabelecendo assim uma nova dinâmica entre os poderes

executivos e legislativo, permitindo a celeridade com que todos os instrumentos necessários a implantação da reforma administrativa do Estado.

Figura 1 – Análise das leis delegadas sob a ótica da teoria de Gramsci



Fonte: Elaborado pela autora com dados extraídos dos materiais e da teorização de Gramsci

Gramsci oferece, por meio de sua concepção do Estado ampliado, uma nova visão sobre os motivos pelos quais as revoluções nos países ocidentais não tiveram sucesso. Ele aponta que essa falha está relacionada à falta de reconhecimento das diferenças estruturais entre as sociedades orientais e ocidentais. No Oriente, uma sociedade civil frágil contrasta com um Estado coercitivo dominante. Já no Ocidente, há uma relação mais equilibrada entre sociedade civil e política, refletida na significativa expansão do Estado.

Com base nessa distinção, Gramsci elabora uma teoria específica para os contextos ocidentais. Ele afirma que, nas sociedades orientais, a predominância de um Estado autoritário exige um confronto direto, chamado de “guerra de movimento”, que foca na conquista e manutenção do controle estatal. Em contraste, nos contextos ocidentais, os conflitos devem iniciar na sociedade civil. O objetivo é estabelecer uma influência estratégica e ideológica, além de promover o consenso entre a maioria da população, o que é essencial para alcançar e sustentar o poder estatal.

Os conceitos de guerra de movimento e guerra de posição, conforme concebidos por Gramsci, não devem ser entendidos como uma simples transição entre ofensiva e defensiva. Esses conceitos representam duas estratégias fundamentalmente diferentes que se aplicam a contextos históricos e situações específicas. A guerra de posições supõe um governo mais intervencionista, que controle todas as esferas políticas e administrativas, reforçando as posições do grupo dominante. É fundamental pensar que o sucesso da 1ª geração do Programa

Choque de Gestão e das demais gerações do PCG deveu-se a edição das leis delegadas. A hegemonia do pensamento precisava ser alcançada sendo que para conquistá-la e mantê-la era preciso pensar no longo prazo. Era preciso construir trincheiras que servissem de base tanto para a dominação em termos coercitivos, quanto para aquela que se dá mediante o consenso social. Em uma palavra, era preciso vencer a “guerra de posição”

Ocorre na arte política o que ocorre na arte militar: a guerra de movimento torna-se cada vez mais guerra de posição; e pode-se dizer que um Estado vence uma guerra quando a prepara de modo minucioso e técnico no tempo de paz. A estrutura maciça das democracias modernas, seja como organizações estatais, seja como conjunto de associações na vida civil, constitui para a arte política algo similar às “trincheiras” e às fortificações permanentes da frente de combate na guerra de posição: faz com que seja apenas “parcial” o elemento do movimento que antes constituía “toda” a guerra etc. (GRAMSCI, 2007, p. 24).

Neste contexto, a associação entre o executivo e o legislativo do Estado representou as fortificações que foram erigidas tendo como base o contexto da sociedade civil com objetivo de garantir o consenso social. As leis delegadas no plano estrutural significaram estas fortificações, a coerção, que sozinhas não dariam conta de conquistar a hegemonia, mas somadas as estratégias de ampliação do Estado, são capazes de produzir o consenso

Se todo Estado tende a criar e a manter um certo tipo de civilização e de cidadão (e, portanto, de convivência e de relações individuais), tende a fazer desaparecer certos costumes e atitudes e a difundir outros, o direito será o instrumento para esta finalidade (ao lado da escola e de outras instituições e atividades) e deve ser elaborado para ficar conforme a tal finalidade, ser maximamente eficaz e produtor de resultados positivos. (GRAMSCI, 2007, p. 28).

Para Gramsci nos Estados ocidentais, a estrutura democrática permite que todos, em tese, possam acessar o poder pelo princípio da maioria. No entanto, ele argumenta que nenhuma classe ou fração de classe pode estabelecer e manter a hegemonia apenas através da Sociedade política (governo e instituições estatais). É fundamental o papel das organizações da Sociedade Civil (como escolas, igrejas, mídia etc.), pois são elas que ajudam a construir e manter o consenso necessário para que uma classe se mantenha hegemônica. Portanto, o poder não é mantido apenas pela coerção, mas pelo convencimento e liderança cultural e ideológica, que são coerentes com os princípios democráticos.

Certas frações de classe têm sido obrigadas a "cavar trincheiras" para estabelecer uma hegemonia renovada que resulte em uma configuração estatal e social capaz de atender aos seus interesses. Para isso, foram implementadas reformas de longo alcance e duração no Estado. Este processo é precisamente o que Gramsci denomina "guerra de posição" (GRAMSCI, 2007). Essa "guerra de posição" só é definitivamente vencida quando, além da batalha pela coerção,

prevalece a do consenso, tornando-se o elemento cultural crucial na formação de uma hegemonia, configurando-se assim uma ampliação unilateral e seletiva do Estado

3.1.2 Segunda Geração do Programa Choque de Gestão – Estado para Resultados

A segunda geração do Programa Choque de Gestão, assim denominado “Estado para Resultados- Avanço no Monitoramento e avaliação da gestão pública em Minas Gerais” é a dimensão que trata da mudança da estrutura organizacional do Estado, na esteira da reestruturação produtiva do capitalismo, elege o mercado como diretriz, principalmente com o argumento de melhorar a qualidade da prestação dos serviços públicos. O modelo de estado é o clássico modelo da terceira via e assim, “a marca distinta de reformas da segunda geração no início do século XXI é a promoção do desenvolvimento na perspectiva da governança social, buscando fortalecer Estado, mercado e terceiro setor para a geração concertada de resultados” (2006, p.27).

Seu marco estrutural ocorre exatamente com a recondução do Governador Aécio Neves ao segundo mandato de 2007-2010. Teve como base legal a publicação da lei delegada n.º 112, de 25 de janeiro de 2007, que tem como objetivo promover a administração estratégica e a gestão focada em resultados no âmbito do governo estadual. A liderança do programa estava nas mãos de um Coordenador Executivo, que por sua vez contava com o apoio da SEPLAG. A equipe do programa consistia em servidores selecionados através de um processo de recrutamento exterior ao governo. A fundamentação legal para estas escolhas foi objeto da lei delegada n.º 174, de 26 de janeiro de 2007, que criou a figura do Empreendedor Público-EP, permitindo a indicação de até 90 indivíduos para esta função.

Marcado principalmente pela consolidação de ferramentas de gestão de programas e projetos estratégicos com vistas a ampliação no foco em resultados e pelo aperfeiçoamento do modelo de contratualização e seu desdobramento para os acordos com as equipes de trabalho. As reformas de 2ª geração embora ainda tivessem preocupações com o equilíbrio fiscal, focavam seus objetivos na melhoria do desempenho governamental e uma preocupação em estabelecer os destinatários das políticas públicas com vistas a assegurar uma gestão voltada para as demandas dos cidadãos. É a fase de agilização e qualificação dos gastos públicos, com prioridade para a área social, buscando-se a equidade entre pessoas e as diferentes regiões do Estado. Segundo Vilhena *et al* (2006) “reformas gerenciais só conquistaram de fato maior eficiência se, além da estratégia de orientação para resultados, existir o controle e participação da sociedade” (VILHENA *et al.*, 2006, p. 16).

Segundo Marini (2006), o planejamento estratégico em Minas Gerais foi baseado no Balanced Scorecard (BSC), uma ferramenta de alinhamento estratégico e mensuração de desempenho desenvolvida por Kaplan e Norton (1996). O BSC utiliza quatro perspectivas principais: Financeira, Mercado e Clientes, Processos Internos e Aprendizagem e Inovação. A ferramenta estabelece indicadores que se relacionam por meio de uma lógica de causa e efeito entre essas perspectivas. De acordo com o BSC, o desempenho financeiro é resultado do sucesso no mercado, que por sua vez depende da eficiência dos processos internos. A satisfação dos clientes está diretamente ligada à qualidade desses processos internos. Para que esses processos atinjam um nível ótimo, é essencial que os recursos humanos da organização aprendam continuamente e estejam aptos a inovar. Assim, o aprendizado contínuo e a inovação são vistos como fundamentais para sustentar a excelência organizacional e garantir os melhores resultados financeiros.

O planejamento estratégico foi a “instauração de uma nova lógica administrativa pautada em critérios advindos do setor privado”. Para superar o modelo burocrático de Administração, “o Programa Choque de Gestão adotou o paradigma da Administração Pública voltada para resultados” (VILHENA e ATHAYDE, 2005, p. 05). Este planejamento consistiu na elaboração de cenários prospectivos para o Estado de Minas Gerais com vistas ao ano de 2020 e com o intuito de oferecer parâmetros para mensurar a viabilidade das perspectivas futuras e avaliar a extensão dos principais desafios a serem enfrentados. Apesar de o tempo ser limitado para essa análise, os cenários foram projetados de forma a serem breves, porém capazes de demonstrar que, em qualquer contexto previsto, a reestruturação e a atualização do setor público do estado estavam entre os elementos cruciais devido ao alto grau de incerteza previsto.

As políticas educacionais, nesse contexto, acabam sendo orientadas pela lógica econômica, priorizando a obtenção de resultados quantitativos e mensuráveis. Isso significa que o foco principal passa a ser a eficiência, muitas vezes avaliada pela redução de custos e pelo aumento da produtividade, em vez de considerar a qualidade integral da educação. Como exemplificado nas palavras do ex-governador Aécio Neves em seu primeiro mandato, o objetivo central torna-se “gastar menos e ter melhores resultados”. Nesse modelo, há uma tendência a subordinar as necessidades educacionais às exigências do mercado e da gestão financeira, onde a educação é tratada como um setor que precisa operar com a máxima eficiência, similar a uma empresa. Tal abordagem pode, em alguns casos, negligenciar aspectos fundamentais da educação, como a formação crítica dos alunos e o desenvolvimento integral, em prol de metas puramente numéricas ou orçamentárias.

Augusto (2010); Figueiredo (2014) e Tripodi (2014) trabalharam o Estado para Resultados em suas pesquisas. Há uma concordância em relação ao conceito quando analisaram os impactos da implementação desta segunda fase do PCG, que afetou sobremaneira a educação. Ambas ressaltaram que a lógica do “Estado para Resultados” estava ancorada em um discurso que preconizava garantir serviços públicos de qualidade, de forma ampla e com o menor custo possível. O foco dessa reforma é a qualidade fiscal, a eficiência da gestão e o atendimento das demandas sociais de forma mais efetiva, baseada em indicadores e metas de desempenho. Esse modelo gerencial é característico de uma abordagem neoliberal, na qual a gestão pública é inspirada por práticas do setor privado, destacando-se pela obsessão com o controle, a produtividade e a otimização dos recursos e portanto, impossível perseguir a qualidade diante da busca pela economia.

O PMDI, que norteou essa fase de reformas, propôs um modelo de governança alinhado aos interesses do empresariado, evidenciando uma perspectiva voltada para o fortalecimento do “capital humano”. Nesse contexto, “capital humano” foi revisitado e reinterpretado com base em uma lógica conservadora, que incluía a capacitação dos servidores e a formação profissional como instrumentos para melhorar a competitividade e produtividade da força de trabalho local. A introdução do conceito de “empreendedor público”, por exemplo, sinaliza a tentativa de trazer para o setor público as práticas típicas do setor privado, como o pagamento de bonificações por produtividade e a flexibilização dos vínculos de trabalho.

Essa reforma também introduziu novas formas de monitoramento e avaliação dos servidores e das políticas públicas, como os “Acordos de Resultados”, que vinculavam o desempenho dos servidores à concessão de prêmios de produtividade. Tais mecanismos, embora apresentados como incentivadores de eficiência, também são vistos como instrumentos de precarização do trabalho público, uma vez que subordinam a remuneração ao cumprimento de metas determinadas pelo estado. Assim, a dinâmica da remuneração variável passa a ser vista como uma ferramenta essencial da política de recursos humanos, estimulando o comprometimento e a motivação dos servidores em relação aos resultados esperados pela administração.

A perspectiva do “Estado para Resultados” tem seus principais alicerces em princípios como a racionalidade econômica e a eficiência gerencial, promovendo, segundo seus idealizadores, a transição de um modelo fordista para uma lógica de gestão baseada no Toyotismo. Isso implica um processo de flexibilização das práticas administrativas e o estreitamento da relação entre o público e o privado, com a inserção de empreendedores

públicos em diversas áreas estratégicas. Contudo, essa abordagem gerencial trouxe implicações importantes para a estrutura da administração pública, assim como para os servidores. A lógica de priorização de áreas focais e a adoção de indicadores para medir a eficácia das políticas públicas reforça a ideia de seletividade e de redução do papel do estado em setores não considerados estratégicos. Esse modelo também aprofundou a verticalização da gestão, aumentando o controle sobre os processos de trabalho e, ao mesmo tempo, delegando a execução a figuras como o “empreendedor público”, contratado de forma flexível para atender às demandas específicas do projeto.

Assim, o “Estado para Resultados” representou uma tentativa de consolidar um modelo gerencial empresarial na administração pública de Minas Gerais, focado na otimização dos recursos, na racionalização das despesas e na inserção competitiva do estado em mercados nacionais e internacionais. Essa abordagem, embora tenha obtido resultados quantitativos positivos em alguns aspectos, também gerou críticas quanto à precarização das relações de trabalho e à redução do papel do estado como promotor de equidade social.

3.1.3 Terceira Geração do Programa Choque de Gestão – Gestão para Cidadania e seu viés cultural e ideológico

A terceira geração do programa *Choque de Gestão*, cultural – ideológica, denominada *Gestão para a Cidadania*, segundo o discurso governamental, *impingiu* uma série de transformações que visaram estabelecer um Estado mais integrado, transparente e permeável em termos de controle social sobre a ação governamental. Entre essas alternativas se destaca a governança por meio de *Redes de Desenvolvimento Integrado*, que constituíram arranjos institucionais voltados para a obtenção de um comportamento cooperativo entre diversos atores governamentais, ligados por sistemas de comunicação e assim potencializar os esforços das atividades do governo voltadas para as demandas da sociedade. Assim, segundo Vilhena *et al* (2006) ao alocar o cidadão não mais como “meros destinatários das políticas públicas, mas como partícipe na construção da visão de futuro de Minas Gerais. Isto representa a prática do conceito de coprodução e cocriação” (VILHENA et al., 2013, p. 44).

Embora seja presumível levantar elementos diferenciados em relação às três (3) gerações é possível reunir pelo menos um (1) objetivo essencial comum a elas,

(...) operar um novo modelo de implementação baseado em alinhamento da estrutura governamental e parcerias, o que significa mesclar provimento direto (realizado pelo Estado) e provimento indireto (externalização de serviços para o mercado e terceiro setor com regulação estatal) para aumentar a cobertura da prestação dos serviços aos cidadãos (VILHENA et al., 2013, p. 23).

Mesclar provimento direto (realizado pelo Estado) e provimento indireto (externalização de serviços para o mercado e terceiro setor com regulação estatal) são estratégias como apontou Gramsci (1989), referindo-se ao fordismo e ao americanismo, que longe de ser apenas um modelo de organização da produção industrial, trata-se de uma organização de vida para além dos locais de produção, uma organização da vida política, econômica e cultural. Assim com a neoliberalização⁴⁸ e a terceira via,⁴⁹ o Estado, vive um novo período, um novo modo de vida⁵⁰, gerencial, de controle, mercadológico, com inserção da lógica privada na esfera pública e ascensão das parcerias público e privado.

Se, para Gramsci, o Estado é simultaneamente institucionalidade e formas associativas que constituem a sociedade civil, ou seja, em Gramsci, Estado é a coerção mais o consentimento, é a violência do aparato institucional, aqui institucionalizado por meio das leis delegadas, e as formas de convencimento que revestem esse aparato institucional e que são permanentemente nutridas pelos processos de luta e pelas formas de organização da dominação burguesa.

No PCG o conceito de Estado condensava a institucionalidade representada pelas ilhas de excelência e a sociedade civil que seriam os empresários aptos ou credenciados para assumir ou dividir a função da oferta das políticas sociais, incluindo a educação. De forma sucinta, a gestão para a cidadania visava superar dois desafios centrais de governança no estado de Minas Gerais, a setorialização ou fragmentação da atuação estatal e a efetividade (impactos/efeitos) na obtenção de resultados na sociedade (MINAS GERAIS, 2011, p. 42).

3.2 Aparelhos Privados de Hegemonia

Trabalhando o conceito de Capital imperialismo, no livro – *O Brasil e o capital imperialismo* (2010), Virgínia Fontes (2010), apresenta as formas essenciais na composição do processo de expansão do capital no denominado capital imperialismo que segundo Fontes (2010), a reconfiguração do bloco no poder no pós-segunda guerra mundial foi essencial no estabelecimento de novas formas de expansão do capital, que é a forma que conhecemos hoje como capitalismo contemporâneo. Dentre estas formas essenciais para a expansão do capital é possível destacar três (3) para compreender a reconfiguração das estratégias de poder da burguesia no Brasil, focando na formação de uma ampla gama de instituições privadas que

⁴⁸Neoliberalização segundo Harvey (2008) é a materialização da teoria neoliberal.

⁴⁹Também são estratégias de superar a crise do capitalismo a globalização, a reestruturação produtiva, mas como o foco aqui são as privatizações e a ascensão das relações público e privado o estudo tangencia o neoliberalismo e a terceira via.

⁵⁰Ver Gramsci (1989), mais especificamente o capítulo Americanismos e Fordismo.

visam estabelecer a hegemonia por meio da formulação de projetos de poder e disseminação de uma ideologia de mercado. Esse movimento representa uma evolução nas táticas de dominação de classe, destacando o papel crucial dessas organizações na criação de consenso e no realinhamento das estruturas de poder em direção a um modelo democrático burguês (FONTES, 2010).

A primeira refere-se ao processo de transformação econômica e social, começando pelo aumento exponencial na centralização e concentração de capitais, facilitado pela expansão da industrialização nas periferias. Esse processo não apenas integrou capitais entre diversas empresas e setores, mas também unificou seus modos de operação. Paralelamente, houve uma evolução significativa nos padrões de sociabilidade, movendo-se do modelo keynesiano focado na expansão do papel do Estado na reorganizar o capitalismo, para um sistema que enfatiza valores que legitimam o capital imperialismo.

Este último foi promovido por multinacionais e fundações empresariais após a Segunda Guerra Mundial, como uma estratégia de sobrevivência diante das ameaças representadas pelas guerras mundiais e pelo avanço do socialismo na Europa. Segundo Martins (2009), um investimento na formação de vários tipos de intelectuais (incluindo clérigos, professores universitários, militares, jornalistas, economistas e administradores) foi essencial para as classes dirigentes cooptarem movimentos sociais e intelectuais alinhados com a classe trabalhadora, neutralizando parcialmente as ameaças ao sistema (FONTES, 2010).

A segunda forma, trata da intensificação das expropriações primárias de trabalhadores rurais. Essa expropriação primária, ao retirar das populações rurais o acesso ao trabalho no campo, resultou na expropriação secundária: que é um aumento da população urbana trabalhadora, levando a uma oferta de mão de obra superior à demanda. Isso torna os trabalhadores urbanos mais vulneráveis às condições impostas pelos empregadores, incluindo baixos salários e jornadas de trabalho extenuantes. Legalmente, esse processo de expansão do capital tem sido acompanhado pela erosão progressiva dos direitos trabalhistas, consagrados em várias constituições pelo mundo, além da expropriação de outros bens sociais, como a degradação ambiental, o uso intensivo de pesticidas na agricultura, e o emprego de tecnologias que ameaçam a qualidade da alimentação, da água e, de forma mais ampla, a qualidade de vida. No Brasil, essas questões também são centrais na discussão sobre a expansão do capital (FONTES, 2010).

E a terceira forma, que está relacionado mais diretamente com o estudo dos APHs foi a expansão de um modelo de agenciamento burguês, tipicamente anglo-saxônico, que nos anos de 1930 foi desenvolvido por Gramsci para descrever como a classe hegemônica exerce seu

poder cultural e ideológico para manter sua posição de dominação sobre a sociedade ou seja, como a burguesia, através desses aparelhos privados e com o auxílio do Estado, busca naturalizar seus interesses de classe como universais, mantendo e atualizando sua dominação. Embora Gramsci admita a existência de aparelhos privados de hegemonia contra hegemonias, seus estudos não se aprofundaram em relação a eles, por existirem em menor quantidade e eficiência na sociedade estudada por Gramsci.

Considerando a complexidade das relações dentro da classe dominante e entre esta e o Estado, bem como a influência das dinâmicas globais do capitalismo, os APHs são utilizados como forma de garantir que a burguesia mobilize estratégias para sustentar sua hegemonia, lançando mão inclusive, dos intelectuais orgânicos neste processo (FONTES, 2010).

Os APHs empresariais são compostos por instituições e organizações que não fazem parte da burocracia do Estado, mas que desempenham um papel fundamental na difusão de valores, ideias e normas que sustentam a ordem social vigente. Dentre as três formas essenciais para a expansão do capital sugeridas acima, a terceira seria responsável pela existência das duas primeiras. Gramsci (2000) quando tratou na sua teorização do aparato hegemônico enfatizou que o poder estatal, para além de sua manifestação nos aparatos repressivos e coercitivos tradicionais, se manifesta de maneira intrínseca na esfera da sociedade civil.

O cerne de seu interesse nas discussões realizadas em sua teorização, residia na apreensão deste nível de complexidade, visando elucidar as novas modalidades de manifestação do Estado e da sociedade civil. Gramsci (2000) reconheceu que, embora os conceitos de Estado e sociedade civil sejam distintos, eles mantêm uma relação orgânica que segundo sua análise, "[...] isso significa que por Estado deve-se entender, além do aparelho de governo, também o aparelho privado de hegemonia ou sociedade civil" (Gramsci, 2014, p. 258). Nesse sentido, Gramsci construiu o conceito de “Estado integral” ou “Estado ampliado”, um termo que incorpora, de maneira intrincada, tanto a sociedade política (representando o Estado restrito) quanto a sociedade civil (representando o espaço de conflito de classes onde operam os Aparelhos Privados de Hegemonia - APHs).

Os APHs no Brasil, de acordo com Fontes (2010) e Mendonça (2014), incluem grandes empresas de comunicação, organizações religiosas, grupos de mídia alternativa, fundações e institutos de pesquisa, entre outros. Essas instituições exercem um papel fundamental na construção da hegemonia da classe dominante e na legitimação do seu poder. Bianchi (2008), por sua vez, argumenta que os APHs são compostos por três elementos principais: a estrutura física e organizacional da instituição, a ideologia que ela difunde e as práticas que ela adota. Bianchi (2008) destaca que os APHs são capazes de moldar a percepção da realidade e os

valores das pessoas, o que os tornam essenciais para a manutenção da dominação da classe dominante. De acordo com Casimiro (2018) os APHs são organizados para atuarem

[...] tanto *no sentido doutrinário* – de difusão de diferentes matrizes do pensamento liberal e recrutamento de intelectuais orgânicos – quanto *no campo considerado mais pragmático* de elaboração de diretrizes, intervenção e proposição de políticas públicas, e de ação estrutural, alicerçada em um projeto de poder, desenvolvendo estratégias por dentro do Estado (CASIMIRO, 2018, p.25).

Ao iniciar a análise dos documentos descritos na introdução desta tese, que foram fundamentais para compreensão das três gerações do PCG, os aparelhos burgueses surgiram de forma fluida no material. Eles apareciam na apresentação de quase todos os materiais, nas listas relacionadas aos colaboradores, em algumas bibliografias e por vezes na página final como parceiros estratégicos. Na medida em que foram aprofundadas as pesquisas e leituras das teses que tratavam o PCG, os representantes destes aparelhos burgueses ficavam mais evidentes. Existia uma intencionalidade na organização do PCG que não começava exatamente com a eleição do governador Aécio Neves, mas antecede as eleições, começa com uma desavença política e segue a partir de um grupo político que se organiza tendo como base um estudo encomendado ao BDMG por alguns empresários mineiros e que resultou como já mencionado em seções anteriores em um material que daria o Norte ao novo governador.

A constatação de que Minas Gerais necessitava de um choque de gestão surgiu, pela primeira vez, no trabalho diagnóstico e propositivo realizado pelo banco de desenvolvimento de Minas Gerais -BDMG, em 2002, denominado “Minas Gerais do século 21”. esse termo foi apresentado em seu nono volume, na menção de que “qualquer reforma duradoura da máquina pública tem que passar por um choque de gestão e uma reforma previdenciária” (BDMG, 2002, p..219)

Diante da leitura, deste material, evidenciava que um grupo, uma fração da burguesia preocupada com os rumos do país, que evidentemente tinha como cenário a possibilidade da eleição de um candidato do partido dos trabalhadores – PT para o governo federal, tratou logo de garantir que as reformas, e os ventos econômicos que já haviam se iniciado em Minas Gerais nos anos anteriores, pudessem ter continuidade e inclusive avançar na perspectiva de concretização de um Estado neoliberal.

Então, esta fração da burguesia que se organizava em torno de empresas e de organizações da sociedade civil (OSCs) com o objetivo de interferir na política que se iniciava nos anos 2002, era representada por aquilo que Gramsci chamou de Estado Integral ou Estado Ampliado. Dado o objeto desta tese e para ter subsídios para este capítulo, foi sistematizado, de modo agrupado, o que a análise de todos os materiais utilizados.

Para efeito de análise estes aparelhos burgueses foram divididos em 3 grupos: a) Aparelhos Privados de Hegemonia empresariais que visam converter o modelo de gestão público em um modelo de gestão privada; b) Aparelhos Privados de Hegemonia formados por associação de empresários sem fins lucrativo fortalecendo a sociedade civil empresarial e atuando na educação c) Aparelhos Privados de Hegemonia atuando na proposição de políticas e ideologia e foram importantes para a elaboração e implementação da política de EPT em Minas Gerais.

3.2.1 APHs empresariais que visam converter o modelo de gestão público em um modelo de gestão privada

O conceito de “aparelho hegemônico”, segundo Buci-glucksmann (1980), refina e detalha a noção de hegemonia, que é entendida como o domínio político e cultural das classes dominantes sobre a sociedade. Esse aparelho é composto por um complexo conjunto de instituições, ideologias, práticas e agentes, incluindo os intelectuais, que atuam para manter e reproduzir essa hegemonia. A unidade do aparelho hegemônico só se manifesta claramente quando observamos a expansão e o fortalecimento de uma classe específica dentro da sociedade. Em outras palavras, a hegemonia só se organiza de maneira coesa através do aparelho hegemônico quando está diretamente relacionada a uma classe social dominante, que se afirma e se consolida mediante a mediação de diversos subsistemas da sociedade, como a educação, a mídia, a religião, entre outros.

Assim, o aparelho hegemônico serve para coordenar e integrar essas diversas forças e subsistemas, garantindo que a hegemonia das classes dominantes se mantenha estável e eficaz. Em outras palavras, se o conceito de estado integral busca delinear as formas e modalidades pelas quais uma determinada classe estabiliza e torna seu poder institucional político mais ou menos duradouro na sociedade política, o conceito de “aparelho hegemônico” está focado em como isso é alcançado através da classe dominante. O conceito de “aparelho hegemônico” descreve como uma classe alcança e mantém o poder através das relações sociais na sociedade civil. Para que uma classe consiga manter o poder político, é necessário que esse processo seja contínuo e repetido diariamente. Esse “aparelho hegemônico” de uma classe cria o contexto no qual seu projeto de classe é desenvolvido, buscando envolver e integrar seus oponentes.

O quadro 7 apresenta alguns aparelhos privados de hegemonia empresariais. Gramsci não sistematizou em seus cadernos quais seriam estes APHs, nem os adjetivou como fizemos aqui. Tem uma passagem no caderno I, que inclusive considera os espaços como APHs. Fontes

(2020) no seu texto *Capitalismo Filantrópico? – múltiplos papéis dos aparelhos privados de hegemonia empresariais*, tratou de apontar o papel dos APHs empresariais dentro da sociedade civil, portanto nos seus estudos ela distingui uma classe específica de APHs, no caso os empresariais. Que tem sua ação não somente visando a garantia da hegemonia de uma classe, mas também lucrar com o trabalho para obtenção desta hegemonia.

Quadro 7 – APHs Empresariais

APH	Intelectual Orgânico	Natureza	Vínculo com outros APHs	Atividade destaque do APH que pertence
MBC - Movimento Brasil Competitivo	Jorge Gerdau Johannpeter	OSCIPI	Fundação BRADESCO/Fundação ITAÚ	Aproxima os setores público e privado, investe na cultura de governança, promove a gestão de excelência com o objetivo de ampliar a competitividade nacional, o aumento da capacidade de investimento do Estado e a melhoria dos serviços públicos essenciais oferecidos aos brasileiros.
Falconi - consultores de resultados (antigo INDG)	Vicente Falconi Campos	Empresa privada	SENAI	Esse Instituto trabalha formulando modelos de gestão para que empresas de diversos setores econômicos aumentem seus lucros e, no setor público, difundem a ideologia gerencial e direcionam o uso do fundo público. Nesse sentido, esse modelo de gestão tem seus fundamentos teóricos no neoliberalismo/gerencialismo.

MACROPLAN	Cláudio Porto	Empresa privada	BID / SEBRAE/ Fundação LEMANN/ Instituto UNIBANCO/ MBC/ SENAI/SESI	Planejamento, prospecção e pesquisa
HERKENHOF & PRATES	Bruno Melo	Empresa privada	Fundação Roberto Marinho/Fundação RENOVA/Fundação BRADESCO/UNESCO/ BID	Monitoramento e avaliação de projetos, programas e políticas

Fonte: Dados da pesquisa (2020)

3.2.1.1 MBC – Movimento Brasil Competitivo

O Movimento Brasil Competitivo – MBC foi reconhecido em 2001 pelo Ministério da Justiça como uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), o que permitiu ao MBC acesso ao fundo público, por meio de Termos de Parceria e a doações de empresas privadas. Com o aporte financeiro de grandes empresas e grandes grupos econômicos tecnológicos transnacionais (*Amazon, Facebook, Google, Intel, Microsoft e Huawei*) o grupo se expandiu e incorporou também organizações da sociedade civil de cunho patronal corporativa, sindicatos representantes da classe trabalhadora e representantes do aparelho institucional do Estado. Foi criado a partir de um projeto de aperfeiçoamento empresarial, em novembro de 200, na cidade do Rio de Janeiro em um cenário

(...) na qual os empresários brasileiros, em especial a fração industrial, reclamava da perda do seu protagonismo e manifestavam o seu desacordo, diante a política econômica praticada durante o segundo governo FHC (1999-2003). Essa ação coletiva empresarial, liderada por Jorge Gerdau Johannpeter (Grupo Gerdau), Elcio Aníbal de Luca (Serasa Experian), Edson Musa (Caloi), Antônio Maciel Neto (Grupo Itamaraty, Ford e Suzano Papel e Celulose, entre outros, teve como objetivo, naquele período, difundir e implantar a gestão da qualidade total no setor privado, e no setor público e nas organizações da sociedade civil, visando “melhorar a competitividade brasileira. (SILVA, 2021, p. 36-37).

O empresário Jorge Gerdau Johannpeter além de fundador do MBC é presidente do seu Conselho Superior. Líder do Programa Gaúcho da Qualidade e Produtividade (PGQP) é membro do Conselho Diretor e do Comitê Executivo *do Internationale Iron and Steel Institut* (IISI), membro do Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI), do Conselho do Instituto Brasileiro de Siderurgia (IBS), do qual foi presidente durante duas gestões, do Conselho de Administração da Petrobras e do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) do Governo Federal, na presidência de Dilma Rousseff (2011-2014). Atuante em diversos aparelhos privados de hegemonia da burguesia brasileira, nos anos de 1980 foi membro dirigente da Câmara de Estudos e Debates Econômicos e Sociais (CEDES), da União Brasileira de Empresários (UBE), dirigente do Instituto Liberal (IL), do Instituto de Estudos

Empresariais (IEE), do Movimento Cívico de Recuperação Nacional (MCRN). Conselheiro do Instituto para o Desenvolvimento Industrial (IEDI), membro do Grupo de Líderes Empresariais (LIDE), membro do Conselho de Governança do Instituto Millenium (IMIL), entre outras instituições de representação classista e sindicatos patronais. Além disso como registrou Silva (2021)

O MBC possui articulações com os organismos internacionais, entre eles o Fórum Econômico Mundial (FEM), Banco Mundial (BM) e Agência para o Desenvolvimento Internacional dos Estados Unidos (USAID). A partir de 2004, o MBC, junto com a Fundação Dom Cabral, passou a colaborar com o FEM para formulação do relatório Global de Competitividade. (ALVES, 2021, p. 38).

O registro acima aponta para a capilaridade envolvida na atuação do MBC realizando articulações diante da construção de um novo bloco no poder, por meio da difusão de diretrizes neoliberais e a sua variante ideológica, social liberalismo, aos países do centro e da periferia. Sua experiência permite difundir também um arcabouço prático que para além de apresentarem seus programas para os governos, carregam uma bagagem ideológica, já influenciada pela concepção neoliberal que lhes permite vender aos governos não somente seus programas, mas também seu diagnóstico de crise. No trecho abaixo, Jorge Gerdau, em entrevista à época, no ano de 2016, foi taxativo em dizer que *“a estrutura dos custos sociais e da máquina administrativa do governo não cabe mais no orçamento do Estado e, portanto, era preciso gastar menos com a sociedade e mais com as empresas”* (GERDAU, 2016, p. sp). Gerdau estava convicto de que era preciso difundir essa visão em Minas Gerais, e que esse trabalho de difusão passava pelo papel de entidade como o MBC e conclui

Melhorar a eficiência da máquina pública é, talvez, um dos pontos mais importantes a serem trabalhados. O MBC aposta nesta nova gestão do Sr. Governador Aécio Neves em relação à melhoria da gestão pública, com a diminuição de custos e o aumento da qualidade dos serviços prestados pelo Estado. Esse é um dos caminhos sem dúvida. (JOHANNPETER, 2016, p.10).

A eficiência da máquina pública é consenso entre o grupo de dirigentes que compõe o Conselho Superior, como principal instância de formulação de diretrizes e tomada de decisões do movimento, mostra-se bastante alinhado em relação a formulação de propostas que enxugue a máquina públicas. Com poucas mudanças no quadro de representação, sofrendo apenas algumas alterações na ocupação de posições de liderança do conselho. A maior parte de seus intelectuais orgânicos, portanto, é a mesma desde sua fundação. A maior variação na composição do Conselho Superior se dá pela rotatividade de membros pertencentes ao aparelho institucional do Estado. A composição de seu Conselho Superior tendo membros do aparelho

do Estado mostra a imbricação existente entre o Estado e a sociedade civil, como afirma GUIOTO (2015)

O Estado no Brasil está atravessado pela sociedade civil e essa expressa as mediações presentes entre as relações sociais de produção (não se subtrai às contradições de classe) e a organização do Estado, com vistas à produção e disseminação do convencimento: a sociedade civil conecta o âmbito da dominação direta (a produção), por meio de sua organização e de seus intelectuais, ao terreno da direção geral e do comando sobre o conjunto da vida social, através do Estado. (GUIOTO, 2015, p.2).

Esse atravessamento colocou o MBC na rota de encontro, em 2003, com a gestão de Aécio Neves e o Estado de Minas Gerais entrou para a cartela de clientes do MBC. O MBC elaborou programas de melhoria de gestão para governos em todas as esperas e teve como outros APHs, MCKINSEY & COMPANY como parceira.

Em Minas Gerais, o governo Aécio Neves tem evoluído a passos largos. No início de sua gestão, foi definido com objetivo comum que mobilizou todo o governo, envolvendo o programa de qualidade e outros pontos estratégicos que, no somatório das ações, permitiu o deficit zero. Com um investimento em tecnologia de gestão de R\$ 1,6 milhões, já economizaram mais de R\$3,7 bilhões com aumento de receita e redução de despesas, a partir da melhoria da gestão pública. Para isto, foram necessárias metas ousadas e muita disciplina. Buscou-se a realização de um trabalho embasado em procedimentos técnicos e por técnicos da maior qualificação, de reconhecimento internacional. (JOHANNPETER, 2007, p. 13).

Pelo excerto acima é possível avaliar que a meta principal envolve a alteração da estrutura do aparelho do Estado em Minas Gerais em operá-la conforme a necessidade das classes dominantes brasileiras e estrangeira. Considerando que o MBC é uma empresa, e que seus interesses podem se chocar com interesses de frações de classe o MBC defende um conjunto de reformas estruturais que melhore o ambiente empresarial ampliando principalmente o acúmulo de capital. Dentre das funções realizadas pelo MBC, em Minas Gerais destacamos o empresariamento das funções sociais do Estado e a implementação de modelos privados de gestão na administração pública e na educação, por meio do Programa Modernizando a Gestão Pública – PMGP que, a partir de 2017, passou a chamar de “Mais Gestão”.

Para além de Minas Gerais o MBC tem apoiado iniciativas que visam a reformar a administração pública em vários estados do Brasil, tais como São Paulo, Espírito Santo, Pernambuco, Rio de Janeiro, Sergipe e o Distrito Federal. Os conceitos aplicados nas ações de gestão pública incluem: controle de despesas; gerenciar de forma eficiente os gastos públicos; estabelecimento de metas de trabalho; definir objetivos claros para as equipes e projetos governamentais; planejamento dos investimentos visando resultados; assegurar que os

investimentos realizados pelo governo sejam bem planejados e focados em alcançar resultados positivos e mensuráveis para a sociedade.

Importante ressaltar que, segundo o texto encontrado no site da empresa, os recursos do MBC são provenientes da iniciativa privada, que investe com a expectativa de colher benefícios através da melhoria na qualidade dos serviços públicos e na desburocratização do Estado. Isso sugere que a organização trabalha com o apoio de empresas e outras entidades privadas que têm interesse em um sistema de gestão pública mais eficaz, o que, por sua vez, pode contribuir para um ambiente de negócios mais dinâmico e competitivo.

O MBC esteve presente também na passagem da primeira geração para a segunda geração do PCG. O projeto *Agenda de Melhorias - Caminhos para Inovar na Gestão Pública* foi uma iniciativa do Governo de Minas, viabilizado pelo BDMG e pelo MBC, com a parceria estratégica das consultorias MCKINSEY & COMPANY, MACROPAN, e FUNDAÇÃO DOM CABRAL – FDC. Na ficha técnica é possível localizar outros membros do comitê gestor. Dentre eles, o BM. A Fundação Brava realizou importante trabalho de divulgação do modelo de gestão. Existem dois (2) documentos da agenda. O primeiro lançamento relativo ao período da gestão Aécio Neves e outro correspondente a gestão Antônio Anastasia. Os documentos têm a função de registrar a síntese das ações relativas à gestão, que foram consideradas inovações. Existe também um site da agenda de melhorias. Este foi desenvolvido pela SAPIENS INTERATIVA.

Os dois documentos podem ser definidos por um compêndio esquemático de ações produzidas em parceria entre o governo de Minas Gerais e o MBC que viabilizaram a construção de uma série de modificações na estrutura do aparelho estatal com vista a implementação de uma gestão que condensasse os ideários neoliberais pregados pelas empresas e conglomerados econômicos que são os sustentáculos do MDC. Com estas medidas o MDC acredita criar um ambiente mais favorável ao comércio e aos investimentos de determinadas frações da burguesia nacional e internacional. Em entrevista Jorge Gerdau deixa claro a consecução destes objetivos em Minas Gerais. Assim se expressa ao ser indagado sobre a virada de chave do setor público, em Minas Gerais, depois da parceria com o MBC

A economia mineira está em um momento de real expansão. Com melhores resultados e uma gestão mais eficiente. Atrai mais investimentos e é vista de maneira muito positiva pelos investidores nacionais e estrangeiros. Uma melhor estruturação do plano de gestão do turismo em Minas Gerais também tem sido uma aliada importante para a captação de novos projetos e valorização do Estado, com a melhoria da credibilidade e resultados no Governo do Estado. (JOHANNPETER, 2007, p. 13).

O Movimento Brasil Competitivo tem uma estrutura que inclui representantes de quatro ministérios, selecionados pela Casa Civil, demonstrando uma integração com o governo. Uma das metas centrais do movimento é simplificar a burocracia estatal para torná-la mais ágil e produtiva. Jorge Gerdau, líder da organização, critica a grande quantidade de ministérios no governo de Dilma Rousseff, sugerindo que um número menor seria mais efetivo. Ele expressa a opinião de que a complexidade atual decorre de escolhas políticas e que há um limite para a eficácia dessa estrutura inflada. Em uma entrevista concedida em 2013, Gerdau faz uma advertência sobre as consequências de decisões governamentais mal planejadas, insinuando que se alcançou um ponto crítico que poderá resultar em reformas significativas.

3.2.1.2 INDG ou Falconi

O Instituto de Desenvolvimento Gerencial – INDG, foi fundado em 2002, por um grupo de professores da UFMG que encerraram as atividades da Fundação de Desenvolvimento Gerencial-FDG⁵¹ para atender a determinação do novo Código Civil que proibia as fundações de receberem contribuições financeiras pela prestação de serviços. Neste mesmo ano, surgiu também o INDG TecS (Editora Falconi, atualmente), empresa especializada em criação e comercialização de publicações e livros técnicos na área de gestão. Em 2003 o então vencedor nas eleições de 2002, Luiz Inácio Lula da Silva, convidou o professor Vicente Falconi para integrar o *Comitê Gestor da Crise Energética*. Esta tática de compor os governos é bem conhecida dos APHs. Muitas vezes os APHs são vendidos como os grandes resolvedores de problemas na esfera pública. São eles os detentores das soluções históricas dos problemas enfrentados pelos governos. No entanto, é apenas uma estratégia de ação política ideológica.

Tendo por base a credibilidade do professor Vicente Falconi e sua importância no desenvolvimento da gestão no país, em outubro de 2012, o INDG passou a se chamar *Falconi Consultores de Resultado*, que em 2014 lançou a Universidade Falconi, com foco no desenvolvimento e aprendizado prático do time. Neste ano, também foi implementada a *Partnership*, estabelecendo que cinco de nossos consultores se tornariam sócios-diretores e que outros poderiam se tornar sócios, com a missão de colocar a Falconi entre as 10 maiores consultorias do mundo. Em outubro de 2018, Viviane Martins assumiu a presidência da Falconi com a missão de transformar a organização. Além de mudanças no modelo de negócios da consultoria, já reconhecida atuação em gestão, Viviane priorizou iniciativas relacionadas à

⁵¹Predecessora da FDG e do INDG, a FCO realiza parcerias com instituições públicas e privadas – locais e internacionais –, organiza cursos de extensão e pós-graduação e promove expedições internacionais.

diversidade e inclusão. Em agosto de 2019, nasceu a Falconi Capital, braço de investimento com foco em médias empresas e segmentos específicos.

Em 2021, a empresa iniciou o processo de reposicionamento da marca Falconi, e ampliando assim, a atuação com foco na criação de novos produtos e serviços baseados em tecnologia de ponta. O portfólio de novos serviços e soluções com base tecnológica são ampliados foi implementado em 2022 Neste ano, a startup *DayWay* é lançada e oferece soluções automatizadas de gerenciamento de processos no modelo SaaS (Software as a Service). Também é criado o produto Spot, ferramenta lastreada em Inteligência Artificial voltada ao monitoramento e gestão automatizada de produtos e rede de lojas. Além desses, o *marketplace* de APIs voltadas à gestão baseada em Inteligência Artificial- AI, Falconi Brain Alexandre Ribas assume como CEO da consultoria num momento no qual a empresa busca ampliar a oferta de soluções inovadoras e tecnológicas aos seus clientes. Com a ambição estratégica de se tornar cada vez mais uma consultech, a consultoria intensifica o uso de ciência de dados nas soluções. Inicia-se assim a atuação da Falconi na Educação que segundo seu presidente

A educação pública tem sido colocada à prova por antigos e novos desafios. A promoção do acesso, permanência e qualidade para todos, se torna ainda mais complexa à medida que uma nova proposta de educação se estabelece. Uma proposta inclusiva, centrada no aluno e que contemple habilidades socioemocionais e tecnológicas lançam ainda mais desafios aos agentes públicos. Mais do que nunca, a combinação de gestão, gente e tecnologia é essencial para a garantia do pleno desenvolvimento de crianças e jovens. Nesse contexto, as redes de educação pública no Brasil se deparam com questões importantes: Como definir os grandes objetivos e as ações estratégicas da rede, a partir de políticas públicas baseadas em evidências e tendo em vista o impacto das tecnologias e as demandas da educação no século XXI? Como aliar tecnologia e dados dentro da rotina escolar para potencializar um aprendizado integral e inclusivo, possível de ser acompanhado pelos principais indicadores educacionais? Como aumentar a eficiência dos processos e dos gastos, diminuindo desperdícios e potencializando a aplicação de recursos nas principais alavancas que influenciam o processo de ensino e aprendizagem? Como formar lideranças para os desafios da educação do século XXI? Como implementar planos de carreira e programas de incentivos alinhados à promoção de uma educação de qualidade? A Falconi está preparada para apoiar redes públicas de ensino de todos os portes, através de soluções integradas de gestão, gente e tecnologia, com foco nos principais desafios e tendências da educação. Nosso portfólio contempla soluções específicas e customizadas, direcionadas para as principais alavancas de promoção de uma educação básica de qualidade (FALCONI, 2023, p. sp)

No campo da Educação, conforme descrito no excerto acima, Falconi apresenta alguns questionamentos em torno da educação pública e apresenta solução para enfrentar os obstáculos do sistema educacional brasileiro. Segundo a fala institucional o objetivo da empresa é contribuir para a elevação da qualidade da educação, tanto pública quanto privada, utilizando um método que integra elementos estratégicos, pedagógicos e de gestão com foco em resultados. Este método se baseia em uma gestão científica sustentada por dados e evidências,

previsão de resultados, monitoramento contínuo e a capacidade de implementar ações corretivas. A classe dominante se mantém no poder conforme descrito pelo Gramsci, por meio de uma hegemonia cultural e ideológica, exercida através de uma vasta gama de iniciativas culturais, movimentos políticos, e instituições educacionais.

Adicionalmente, esta hegemonia é reforçada pelos meios de comunicação e, especialmente, pela internet – ambos cada vez mais potentes em sua capacidade de persuasão – que espalham a visão de mundo burguesa, sutilmente infiltrada em todos os aspectos da sociedade, formando a base para o domínio de classe e a expansão do Estado. Os chamados intelectuais coletivos das frações burguesas alinhados aos princípios do capitalismo e da economia de mercado, desenvolvem sua doutrinação e os mecanismos para implementar seu plano para a sociedade brasileira.

A abordagem de gerenciamento focado em resultados ganhou terreno no setor da administração pública nos últimos anos, e no PCG foi utilizado em larga escala. De acordo com as pesquisas realizadas, essa tendência é caracterizada pela influência direta de entidades corporativas ou de executivos de destaque convocados para assumir posições no governo. Abaixo um trecho retirado de Figueiredo (2014) que constatou em sua pesquisa a assessoria da INGD na implementação desta abordagem gerencial

A metodologia de elaboração dos projetos. Foi incorporada a partir da assessoria do instituto de desenvolvimento gerencial - INDG. O objetivo foi criar e sistematizar uma rotina a ser implantada e seguida por cada Secretaria gestora de dos projetos. Ponto. Esses são acompanhados a partir da unidade de apoio gerencial dos projetos – UAGP com a direção de um executivo escolhido pela Secretaria com a qual o projeto tem afinidade, ponto. Cada executivo escolhe sua equipe. A UAGP está vinculada à Subsecretaria de planejamento e orçamento, ligada à SEPLAG. Todos os projetos são geridos a partir do programa GERAES. O gerente ou executivo responsável por cada projeto é destinado pelo governador. (FIGUEIREDO, 2014, p. 392).

Destacando que, dentro do contexto educacional, a abordagem denominada gerenciamento científico de resultados se revela como uma ferramenta neotecnista adotada por “reformadores empresariais”. De acordo com Freitas (2011), essa metodologia empresarial, contrariamente à sua alegada imparcialidade, representa na verdade uma pedagogia de dominação, observando-se uma tendência crescente para a incorporação de sua lógica nas redes de ensino público, tanto em nível estadual quanto municipal, no Brasil. Esse padrão de gestão é facilitado por:

(...) ‘responsabilização’ e/ou ‘meritocracia’ associada a formas variadas de “privatização” (escolas por contrato de gestão e vouchers), onde se propõe a mesma racionalidade técnica de antes. No centro da proposta estão os “standards” de aprendizagem medidos em testes padronizados, com ênfase nos processos de gerenciamento da força de trabalho da escola (controle pelo processo, bônus e

punições), ancoradas nas mesmas concepções oriundas da psicologia behaviorista (Skinner, 1967), da econometria, das ciências da informação e de sistemas, elevadas à condição de pilares da educação contemporânea. Uma espécie de “behaviorismo tardio” (FREITAS, 2011, p. 75)

Ao longo da instituição do PCG o governo do Estado contou com a consultoria em gestão empresarial do Instituto de Desenvolvimento Gerencial - INDG, coordenado pelo consultor em gestão, ex-professor emérito da Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG, Dr. Vicente Falconi. O trecho abaixo retirado de uma entrevista mostra a relação entre o agente privado e a formulação da política. No caso em epígrafe, o Presidente da consultoria INDG fala sobre a atuação de sua empresa frente ao desequilíbrio fiscal que foi o mote para a implementação do PCG, segue ele na sua explanação

A primeira frente foi o combate ao desequilíbrio fiscal. O Estado estava numa situação muito ruim, com 12% de déficit nominal nas contas públicas (o déficit nominal é a diferença entre tudo o que o governo arrecada e tudo o que gasta, incluindo o pagamento de juros das dívidas). O Brasil todo tem em torno de 3% de déficit nominal. O que fizemos, então? Combatemos a sonegação. Hoje, o pessoal do governo treinado por nós já consegue um acréscimo de receita da ordem de 7%. Isso deixou o Estado numa posição formidável, com mais de 800 frentes de obras e superávit. A segunda frente refere-se à redução de despesas. No início de nosso trabalho, em 2002, abrimos a possibilidade de R\$ um bilhão em cortes, mas conseguimos cerca de R\$ 500 milhões (REVISTA ÉPOCA, 2006, p. s/p).

Estas organizações atuam tanto no sentido doutrinário – de difusão de diferentes matrizes do pensamento liberal e engajamento de intelectuais orgânicos –, quanto na ação considerada mais pragmática de elaboração de diretrizes, intervenção e proposição de políticas públicas; assim como de ação estrutural, alicerçada em um projeto de poder, criando estratégias por dentro do Estado. Essas organizações podem ser caracterizadas como uma das principais estratégias de ação de frações e/ou setores da burguesia brasileira em projetos de reestruturação da dominação no conjunto das lutas de classes, evidenciando certas tensões, inclusive nas formas de internacionalização no plano de apropriação de mais valia. Abaixo alguns segmentos de atuação do APH INDG.

Figura 1 Rede de atuação do APH

Agronegócio	Construção Civil	Indústria de Base e Infraestrutura	Papel e Celulose	Setor Público
Alimentos e Bebidas	Educação	Logística	Saneamento Básico	Telecomunicações
Automotivo	Energia	Mobilidade e Segurança Viária	Saúde	Varejo
Bens de Consumo	Financeiro		Serviços especializados	

Fonte: Retirado do site do INDG

Diversos são os setores de atuação da empresa Falconi, no entanto Campos (2013) caracteriza a gestão como uma prática essencialmente técnica, voltada para a obtenção do êxito empresarial e imune à influência de políticas e ideologias, sendo assim aplicável em diversas áreas da sociedade. Assim se refere o autor sobre o processo de gerencial,

Gerenciar é o ato de buscar as causas (meios) da impossibilidade de atingir uma meta (fim), estabelecer contramedidas, montar um plano de ação, executar e padronizar em caso de sucesso. Somente aquilo que é medido é gerenciado. O que não é medido está à deriva. (CAMPOS, 2004, p. 23)

O INDG apresenta uma impressionante capilaridade e capacidade de penetração nos mais distintos setores da vida social, a partir da oferta de seus serviços a uma miríade de setores e governos. Para além dos setores mencionados acima, abaixo fica o registro dos “clientes” do APH INDG descrito na sua página

Atuamos em 50 setores da economia em mais de 40 países e somos uma companhia reconhecida por implementar estratégias, modelos de negócios e estruturas para Business Agility, por meio de metas, OKRs, processos e operações baseados em inteligência artificial. Além disso, também atuamos no desenvolvimento de pessoas, cultura organizacional e alinhamento das equipes às estratégias corporativas. Nosso alcance não tem fronteiras. Onde quer que sua empresa esteja, seja qual for o seu segmento, estamos prontos para te ajudar com o seu desafio. (FALCONI, 2024, p.01)

Visitando o site da empresa é possível concluir que, para além de uma empresa privada, o INDG, atualmente FALCONI, opera articulando diferentes organizações empresariais que tem como uma boa base de clientes, governos estaduais, serviços públicos que vão desde educação, gestão de pessoas até infraestrutura.

3.2.1.3 MACROPLAN

A Macroplan é uma empresa privada, estabelecida no Rio de Janeiro e operante em todo o território nacional, originou-se como uma divisão da Cláudio Porto & Consultores Associados no final dos anos 80. A empresa se destacou no setor de consultoria brasileiro ao introduzir uma abordagem inovadora para o planejamento estratégico da Petrobras, focada na elaboração de cenários e na análise prospectiva de futuros. Desde o princípio, a Macroplan se firmou pelos seus serviços pioneiros e de alta qualidade, habilidade em navegar desafios complexos, desenvolver soluções sob medida e pelo compromisso intenso com seus clientes. A empresa é reconhecida por ter introduzido ao menos três inovações significativas no campo da consultoria no Brasil utilizando a técnica de cenários e análise prospectiva,

A Macroplan tem, desde o começo dos anos 90, ajudado líderes governamentais e empresariais, assim como investidores e organizações sem fins lucrativos, a prever cenários alternativos para seus ambientes operacionais, identificando oportunidades e ameaças. A segunda inovação notável foi a implementação do planejamento estratégico baseado em cenários no Brasil, melhorando a habilidade dos clientes em fazer escolhas estratégicas acertadas em contextos incertos e voláteis, e equilibrando a visão de longo prazo com a necessidade de adaptabilidade tática.

A terceira onda de inovação veio com o lançamento, na última década, de um conjunto de soluções para a gestão estratégica voltada a resultados, ampliando as capacidades da consultoria e focando em converter previsões e escolhas estratégicas em ações e resultados concretos para os clientes. Com quase três décadas de história, a Macroplan já realizou mais de 400 projetos para mais de 130 clientes de diferentes setores, como energia, tecnologia, governos, instituições educacionais e científicas, além de entidades empresariais, contribuindo em variadas regiões e setores do Brasil. A empresa tem um profundo entendimento do Brasil e desempenha um papel ativo na busca por um futuro promissor para o país e para seus clientes, investindo em pesquisas sobre as potencialidades, vulnerabilidades e projeções para o futuro do Brasil, e compartilhando amplamente esses conhecimentos. Abaixo alguns clientes que fazem parte da atual cartela de projetos,

Figura 2 Clientes atendidos pela MACROPLAN

Fonte: Retirado do site da MACROPLAN (2023)

A Macroplan dentro do Programa Choque de Gestão significou uma espécie de plano piloto. O Governador Aécio Neves, quando do primeiro mandato, trouxe para dentro do governo a consultoria da Macroplan em um cenário em que o modelo de gerencialismo ganhava forma e se estabelecia, baseado na ideia de que resolver os problemas da administração pública envolvendo diminuir o tamanho do Estado e adaptar as funções públicas ao estilo de gestão do setor privado, utilizando sistemas e técnicas empresariais. Este modelo deixou como legado a implementação de políticas denominadas de desburocratização, tanto internamente quanto na interação com os cidadãos, além de promover instrumentos que visam aumentar a economia e a eficiência no setor público e incentivar uma cultura de gestão mais voltada para o empreendedorismo (ABRUCIO *et al*, 2011).

O governo de Minas tornou-se referência pelos avanços gradualmente implementados no modelo de gestão do Estado entre 2003 e 2014, formando o Sistema Mineiro de Entrega de Resultados, baseado em cinco dimensões: definição de prioridades; monitoramento e apoio à execução; gestão de desempenho; pessoas e governança. O trabalho foi iniciado, em 2003, com a formulação do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI) tendo como horizonte 2023 e um forte ajuste fiscal. Além do PMDI, algumas inovações merecem destaque como, por exemplo, os Escritórios de Gerenciamento de Projetos (GERAES); os Acordos de Resultados e os prêmios por produtividades vinculadas à performance. Tais aspectos da gestão possibilitaram maior alinhamento entre a estratégia de governo e a pactuação de metas e, consequentemente, a obtenção de melhores resultados.

Nesta perspectiva em relação a EPT, a ideia de desburocratização foi o financiamento público via setor privado. Minas Gerais, para tanto, contou com um grande estudo realizado pela Macroplan com o auxílio da MCKINSEY E COMPANY.

3.2.1.4 HERKENHOF & PRATES – H&P

Fundada em 1983 por Mario Herkenhoff e Lauro Prates, no Estado do Espírito Santo, a Herkenhoff & Prates – H&P, empresa privada, começou fornecendo serviços de gestão de empresas, elaboração de planos de cargos e salários, execução de concursos públicos, pesquisa aplicada e treinamentos para empresas públicas e privadas. Dez anos depois, em 1993, aumenta seu alcance de atuação desenvolvendo projetos no Estado de Minas Gerais. Em 1997, a H&P aumenta sua cartela de ofertas e abre sua demanda para projetos do setor educacional e começa a oferecer os serviços de Monitoramento e Avaliação em seu portfólio, tornando-se uma das primeiras empresas do Brasil a atuar nessa área. Já no ano de 1999, novamente em Minas Gerais a H&P participa junto com o Banco Mundial da capacitação do Programa de Capacitação de Professores - PROCAP que segundo informações apresentados pela Comissão de Avaliação e Monitoramento do PROCAP (MEA), a partir do banco de dados desenvolvido, foram atendidos, de modo efetivo, 84.998 Professores-Treinandos, 5.012 Facilitadores, 703 Agentes Municipais de Capacitação – AMC e 84 Agentes Estaduais de Capacitação – AEC e 155 Monitores. Dividir um projeto com uma instituição como Banco Mundial-BM, mostra de fato o poder de inserção da H&P no tecido social em MG.

No ano de 2000 o Instituto expande sua atuação na área de monitoramento e avaliação, - M&A, desenvolvendo projetos em diversos Estados do país. Sua atuação mais expressiva ocorre em Minas Gerais - MG, Espírito Santo - ES, Rio de Janeiro - RJ e Distrito Federal - DF, Estados onde instala novos escritórios. A trajetória da H&P mostrou-se bastante envolvida com as políticas de capacitação da SEE/MG. Ficou responsável também pelo subsistema de monitoramento e avaliação do Programa de Educação Profissional – PEP que envolve estruturação e desenvolvimento do banco de registros acadêmicos e administrativos do Sistema de Monitoramento e Avaliação.

Embora seja uma empresa que oferecia inicialmente uma pequena cartela de atividade de gestão empresarial, em Minas Gerais a porta de entrada foi o M&A. Mais tarde no PCG o Sistema M&A virou uma superferramenta na segunda geração do programa, Estado para Resultados. Ainda em relação ao sistema de M&A. É possível ler no site da empresa, a seguinte definição do que compreendo o Sistema M&A,

Coletamos e interpretamos dados para contribuir com a melhoria de projetos. Trabalhamos em parceria com empresas, organizações públicas e do terceiro setor. Produzimos estudos com metodologia própria e a aplicação de Indicadores Sociais. Nos responsabilizamos por todo o processo do projeto: elaboração do desenho; coleta e análise de dados; monitoramento dos impactos; suporte da avaliação dos resultados e apoio a aprendizagem. Elaboramos planos de monitoramento e avaliação e adotamos estratégias de comunicação de resultados customizadas de acordo com a demanda. Também desenvolvemos ferramentas de gerenciamento e sistemas de informação que auxiliam na elaboração de estratégias sustentáveis e garantem assertividade na tomada de decisões para os nossos clientes. (<https://hep.solutions/o-que-fazemos/#tab2>).

O excerto acima é bastante elucidativo em relação a atuação dos APHs, uma vez que a consultoria extrapola o simples processo de monitoração e avaliação. Podendo-se constatar na descrição acima que existe uma “colaboração na melhoria do projeto”, “trabalhando em parceria com a organização pública” para qual foi contratada e atuando em conjunto através de estratégias diferenciadas na ampliação e na condução da “tomada de decisões para os nossos clientes”. Segundo Gramsci (2011), os intelectuais orgânicos são definidos pela sua função essencial na capacidade de construir o consenso na sociedade, sobretudo são “gerados diretamente por uma classe e servem para lhe dar consciência e promover sua hegemonia” (GRAMSCI, 2011, p.30).

No caso específico que veremos na seção (4.4.3) relacionado ao PEP a H&P atuou diretamente na proposição de um projeto denominado “Melhores Práticas de Políticas Públicas para Educação Técnica e Profissional”, cujo poder de inserção vai além do tão somente monitoramento e avaliação. Segundo a Gestora do projeto, Sra. Clarice Mendonça (s/d)

Em um de nossos estudos apontamos que o ideal é uma parceria entre o Estado, como articulador, elaborador de estratégias e financiador de parte do programa, as empresas, que efetivamente executam as atividades internamente, e os alunos, visando a construção de uma visão muito mais proativa das próprias carreiras, trazendo melhorias em todo o processo. (<https://hep.solutions/o-que-fazemos/#tab2>).

O excerto é suficiente em apontar que para além de fazer o que Robertson (2012) nomeou como “consultocracia” estas empresas, que geralmente são associadas a grupos de institutos, fundações e empresas – GIFE, buscam um carácter orgânico a determinadas frações da classe social, orientando e estimulando programas que além de aumentar o ethos privado na atuação educacional e confirmam as estratégias do empresariado para se legitimar com classe dirigente através de um processo de obtenção de consenso “*que atravessa as fissuras da aparelhagem estatal e difunde hegemonicamente seus interesse na sociedade civil*”. (SOUZA, 2015, p. 252).

3.2.2 Associações empresariais sem fins lucrativo fortalecendo a sociedade civil empresarial e atuando na educação

Quadro 8 APHs Associações Empresariais

APH	INTELLECTUAL ORGÂNICO	NATUREZA	VÍNCULOS COM OUTROS APHS	ATIVIDADE DESTAQUE DO APH QUE PERTENCE
Conspiração Mineira	Evando Neiva	ONG	ACMINAS /KROTON Fundação PITÁGORAS FUNDAMIG/ FIEMG	Foco de atuação: contribuir para a melhoria da educação básica em Minas, especialmente para as redes de escolas públicas do Estado e dos municípios.
FUNDAMIG	Antônio Carlos Cabral	Associação de direito privado	ACMINAS MCME COGNAC	Contribuir com o desenvolvimento sustentável da sociedade, promovendo o fortalecimento, a multiplicação e o intercâmbio entre as Fundações e Associações. Capacitação e aprimoramento de dirigentes, funcionários e voluntários, próprios e das filiadas.
ACMinas	Arthur Lopes Filho	Entidade de Classe sem fins lucrativos	MCME FUNDAMIG	Criação de um Think Tank – <i>o Clube de ideias</i> , dos quais participam personalidades do meio acadêmico e empresarial, como o ex-ministro Paulo Paiva, o professor Cláudio de Moura Castro, o diretor da Ânima Educação, João Batista Pacheco, a diretora da entidade e presidente de seu Conselho Empresarial de Relações Internacionais, Monica Cordeiro, executivos como Paulo Brant e Wilson Nélio Brumer, além do fundador da Embraer, engenheiro Ozires Silva.
Fundação Vale	Eduardo Bartolomeo	ONG	GIFES/FUNDAÇÃO LEMANN	Sua missão é o desenvolvimento social e o foco de atuação se concentra no fortalecimento de políticas públicas em diferentes áreas relacionadas a direitos essenciais. Para isso, desenvolve parcerias com o poder público, empresas e organizações do terceiro setor.

Fonte: Elaborado pela autora a partir dos documentos pesquisados nos sites dos APHs

3.2.2.1 Conspiração Mineira pela Educação – CMPE – Um embrião do “todos pela educação”

Segundo o que encontramos, nos poucos materiais disponíveis, a discussão sobre a necessidade de se criar um grupo, da sociedade civil, para acompanhar a educação em Minas Gerais tem origem no ano de 1996, havia na cabeça do empresariado mineiro, principalmente os industriários e a burguesia compradora uma grande preocupação com o fim do primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso-FHC (1995-1998) já que para o bloco no poder estava prestes a se encerrar um governo que iniciou “uma das reformas educacionais mais impactantes já testemunhadas no país”. Entretanto, ainda na descrição do material a implementação dessa reforma encontrava-se em estágio inicial, “*e com a proximidade das eleições, surgia a preocupação de que uma mudança no poder político pudesse interromper o curso da reforma em curso.*”

Nesse contexto, as indústrias do Estado de Minas Gerais, representadas pela Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais – FIEMG, no ano de 1996, demonstraram um interesse notável em assegurar a continuidade da reforma educacional, independentemente do partido que emergisse vitorioso nas eleições e para isto, mobilizou seu Conselho de Educação, com o propósito de criar um movimento de caráter popular destinado a comprometer o novo governo com a continuidade da reforma em andamento.

Com esse propósito criou-se uma rede de fundações, associações, e os próprios integrantes do governo, à época, para criar um movimento da sociedade civil que tinha como foco de atuação: *contribuir para a melhoria da educação básica em Minas especialmente para as redes de escolas públicas do Estado e dos Municípios.* FHC (1999-2002), conseguiu sua reeleição no processo eleitoral de 1998 quando derrotou o candidato do PT, Luiz Inácio Lula da Silva e o Movimento começou dar os seus passos iniciais, mas ainda sem uma identidade.

Quase 10 anos depois, no ano de 2006 a FIEMG, já organizada com a Associação Comercial e Empresarial de Minas - ACMinas e Federação Mineira de Fundações e Associações de Direito Privado - FUNDAMIG iniciam um movimento denominado *Conspiração Mineira pela Educação CMPE*. A Conspiração Mineira Pela Educação - CMPE é um caso bastante atípico, ela não é uma organização pública federal ou estadual⁵², não tem certificado de Entidade Beneficente - CEAS⁵³, não se enquadra nas chamadas organizações da

⁵²Lei 91/1935; Decreto 50517/1961; Decreto 3415/2000

⁵³Constituição Federal, art. 203; Lei 8212/1991, art.1 a 3; Decreto 2536/1998; Resolução CNAS n. 177/2000;

Sociedade Civil de Interesse Público - OSCIP⁵⁴ e tão pouco é uma Organização Social - OS⁵⁵. Segundo seus idealizadores, teve unanimidade diante da escolha do nome, *"porque o movimento representou no passado uma aliança das pessoas mais bem educadas da província em prol de uma independência,"* e que na atualidade, o nome representava a certeza de que uma independência da educação dependia da real qualidade desta educação, para os seus idealizadores estaria na iniciativa privada, junto aos que na concepção da CMPE eram os mais e mais bem educados.

Neste período, a busca por crescimento econômico, a necessidade de criar empregos e a disponibilidade de mão de obra motivaram uma nova avaliação da importância da educação pública dentro do projeto de desenvolvimento do país. Lembrando que a educação até este momento não foi fator de crescimento econômico no Brasil. Essa reavaliação da educação como um pilar essencial para o avanço econômico e social foi um movimento apoiado tanto por setores da burguesia quanto pelo grupo político que chegou ao poder com Lula (2003-2006/2007-2010). A ênfase em reformar o sistema educacional público reflete um consenso entre essas frações de classe e o governo, reconhecendo a educação como um elemento central para o progresso e a inclusão social, além de ser crucial para sustentar o crescimento econômico a longo prazo.

A CMPE autodenominando-se como um movimento voluntário e possuidor de uma ‘aliança suprapartidária nacional’ formado pela articulação do poder público (1º setor), das empresas (2º setores) e das instituições sem fins lucrativos (3º setor), a origem da CMPE está fortemente associada à grandes empresas que atuam em Minas Gerais, que, no seu conjunto, representam uma importante fração da economia brasileira. Além disso, não importando qual partido esteja no poder, a CMPE permanece dedicada à sua missão de articular sua posição junto ao poder público. Para tanto, o Movimento ‘mobiliza’ os conhecimentos que produzem, apresentando-os para os poderes Executivos e Legislativos, de forma apartidária. Abaixo algumas das parcerias realizada para colocar em prática suas ações que se concentram não só na rede estadual de ensino, mas também na rede municipal com projetos que englobam a capacitação dos diretores, acompanhamento das avaliações externas e do próprio sistema, apoiando a adesão ao PROERD.

⁵⁴Lei n. 9790/1999; Decreto n. 3100/1999.

⁵⁵Lei n. 9637/1998

Figura 3 Parceiros CMPE



Fonte: Retirado do material produzido pelo CMPE nos anos de 2012

A CMPE trabalha a partir de temáticas que geralmente encontra acolhida junto à sociedade. Para o ano de 2006 lançaram cinco objetivos⁵⁶, são eles: i) toda criança e jovem de 4 a 17 anos estarão na escola; ii) toda criança até 8 anos saberá ler e escrever; iii) todo aluno aprenderá o que é apropriado para a sua série; iv) todos os alunos vão concluir o ensino básico; v) o investimento em educação básica será garantido e bem gerido. Com estes objetivos a meta fundamental dos movimentos CMPE é incidir nas políticas de educação básica em nível estadual, e, para tanto, utiliza de táticas de comunicação e mobilização social; produção de conhecimentos e lobbying junto às instâncias governamentais. A própria SEE/MG, em ofício convite aos Dirigentes das Escolas Estaduais e Municipais, estabeleceu o que representa a CMPE em Minas Gerais.

A Conspiração Mineira pela Educação é um movimento que acontece em Minas Gerais, desde 2006, cujo objetivo é a conquista da Educação Básica de qualidade para todos. A Conspiração Mineira pela Educação está em total sintonia com a política educacional do Governo de Minas Gerais e da Secretaries em uma escola pública participante e reúne diretores das escolas, autoridades a de Estado de Educação. Portanto, mensalmente realiza-se um Fórum de Diretoras SEE/MG e SME e representantes das organizações parceiras para uma apresentação de projetos, palestras de interesse geral, troca de experiências das melhores práticas e outras relevantes atividades. Esta SEE/MG vê a Conspiração Mineira pela Educação como um movimento que vem somar e contribuir com o trabalho desenvolvido pelas escolas e, por este motivo, ressalta a importância da participação de V.Sa., juntamente com um(a) pedagogo(a), nos Fóruns e reuniões de Comitê, cujos convites são emitidos pela Conspiração Mineira pela Educação (MINAS GERAIS, 2008, P.1)

⁵⁶Disponível em: <https://fundamig.org.br/conspiracao-mineira-pela-educacao/>

O trecho é longo e elucidativo e permite perceber a autonomia que parece existir entre o movimento e o governo estadual, sendo a CMPE a responsável pela mobilização dos dirigentes e pedagogos e com isto tem a oportunidade de divulgar suas metas e indicadores educacionais com a intenção de auxiliar os tomadores de decisão no planejamento e gestão da educação. Concomitantemente, estes dados devem ser tomados como referência para que a sociedade possa cobrar dos governos a melhoria da educação (RAMOS, 2010), segundo seus parâmetros. Desta forma, tal tática adquire um duplo sentido: ao mesmo tempo em que se apresenta como um instrumento de gestão da educação pública, é também um mecanismo de pressão dos governos e controle por parte da sociedade (MARTINS, 2016).

Trabalhar na esteira da educação não tem outro objetivo a não ser reconfiguração do papel do Estado, na busca da eficiência e qualidade, que na concepção dos intelectuais orgânicos destas associações, fundações e federações que estão por trás destes movimentos só é possível se for executada pela multiplicidade e união dos APHs empresariais, a oferta que fica a cargo do poder público dentro das unidades públicas precisa da intervenção e constante monitoramento do setor privado. E aquilo que o setor público não puder ofertar estes movimentos estão aptos a qualificar no terceiro (3) setor as empresas que o farão. Abaixo mais um trecho dos fundamentos do movimento CMPE, que por meio do seu conteúdo não apenas visa convencer os beneficiários das políticas públicas por eles beneficiados, como seduz um conjunto de intelectuais orgânicos que deveriam fazer a defesa do público. Segundo estes APHs empresariais.

3.2.2.2 FUNDAMIG – Empresariado sem Fins Lucrativo e fortalecendo a Sociedade Civil

A ideia de criar a FUNDAMIG, nasceu da necessidade encontrada na sociedade há época de condensar o pensamento dos empresários sobre as diferentes visões em relação a finalidade de cada fundação e sociedade e objetivando criar uma normatização, mesmo que ainda não em lei, do funcionamento das várias associações e fundações que existiam⁵⁷. Gramsci (1982) argumenta que a criação de intelectuais orgânicos, especializados em certas áreas da produção econômica, está conectada às necessidades concretas da classe social à qual estão atrelados. A efetividade de sua atuação reside na conexão de suas ideias e ações com os interesses materiais e conceituais da classe que eles representam. Sob esse olhar:

⁵⁷A história do surgimento da FUNDAMIG, por José de O. Galeno Filho. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=b67n9k_-oiQ

Os empresários – se não todos, pelo menos uma elite deles – devem possuir a capacidade de organizar a sociedade em geral, em todo o seu complexo organismo de serviços, inclusive no organismo estatal, em vista da necessidade de criar as condições mais favoráveis à expansão da própria classe: ou, pelo menos, devem possuir a capacidade de escolher os "prepostos" (empregados especializados) a quem confiar esta atividade organizativa das relações gerais exteriores à fábrica. Pode-se observar que os intelectuais "orgânicos", que cada nova classe cria consigo e elabora em seu desenvolvimento progressivo, são, no mais das vezes, "especializações" de aspectos parciais da atividade primitiva do tipo social novo que a nova classe deu à luz. (GRAMSCI, 1982, p. 4)

Essa necessidade de se especializar, criar consenso em torno dos interesses de uma fração de classe que intenciona se sobrepor às outras frações, em momentos de disputa econômica e política, traduziu-se naquele momento pela criação da FUNDAMIG. E operacionalmente, no caso de acompanhamento pelo Ministério Público de Minas Gerais - MPMG, que também está na base da criação da federação, não existia legislação que amparasse o funcionamento destas associações e fundações e como eram muito diversas, com interesses diversos, não existia uma regra. Havia uma dificuldade na prestação de contas à sociedade uma vez que não tinha uma legislação que as enquadrassem nas ações. *A própria promotoria de justiça à época tinha muita dificuldade de responder aos questionamentos que chegavam à promotoria em relação a estas associações e fundações*⁵⁸ (GALENO, 2022). Por todas estas razões foi pensada a criação de uma fundação que pudesse nortear todas as ações e condensar em um denominador comum ações e proposições para um funcionamento equânime.

Assim nasceu, em 30 de novembro de 1994, a FUNDAMIG que é uma associação de pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos representante do terceiro setor. Ela conta com aproximadamente 150 filiados, entre associações e fundações. Segundo seu estatuto, tem como finalidade "*precípua de fortalecer, promover, integrar e congregar as Fundações e as Associações de Direito Privado do Estado de Minas Gerais, representando-as nos assuntos de seus interesses, a fim de que possam melhor cumprir seus objetivos*". (FUNDAMIG, 2019, p.01). No entanto, o ano de 1998 não existia uma legislação relativa ao que hoje conhecemos como Organização Social - OS. Na época do seu nascimento o que tínhamos era um amparo na Constituição Federal no art. 203 e na lei nº 8212/1993, que serviam apenas como pré-requisito para requerer a "isenção" da cota patronal devida ao INSS. Portanto, a federação estava no terceiro setor como Conselho Estadual de Assistência Social - CEAS. Se movendo entre seus filiados e associados sem muita sistematização de suas ações, mas já com funções que possibilitam a reconstrução da retomada da burguesia empresarial do modelo de sociedade que

58. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=b67n9k_-oiQ acesso em 2022

despontava no início dos anos de 1990. Em suas funções apresenta 10 (dez) itens dos quais destacamos dois para esta análise, são eles:

iv. Contribuirá para o aprimoramento Educacional, profissional e administrativo dos dirigentes, empregados, colaboradores e voluntários das Fundações e associações, objetivando o desenvolvimento integrado do terceiro setor como fator preponderante da melhoria da qualidade de vida das Comunidades mineiras, através de cursos de Formação atualização e especialização de acordo com a legislação pertinente. vii. Promover, juntamente com as associadas/ filiadas e com sociedades empresariais, entes governamentais, para estatais e outras organizações da sociedade civil, a implementação de programas e projetos intersetoriais que tenham por objetivo desenvolvimento de comunidades mineiras e o alcance dos objetivos de desenvolvimento sustentáveis dos, estabelecido pelas Organizações das Nações Unidas - ONU.

Seu estatuto preconiza que os associados/filiados precisavam de aprimoramento educacional, profissional e administrativos para "*o desenvolvimento integrado do terceiro setor como fator preponderante da melhoria da qualidade de vida das Comunidades mineiras*", que naquela altura era a defesa de seus interesses imediatos de ampliação da acumulação do capital e a defesa de uma concepção de mundo que tinha com fundamento o mercado. A segunda função analisada apresenta aquilo que, no início da década de 1990, ficou conhecido como terceira via ou aliança intersetorial, que segundo José Galeno de Oliveira Filho (2008) tinha como horizonte

O terceiro setor na nossa sociedade encontra-se dentro de um entendimento contemporâneo, na qual o seu funcionamento tem como finalidade suprir as necessidades humanas, como educação, alimentação, segurança, entre outros, nas falhas advindas do primeiro setor. As instituições do Terceiro Setor são constituídas por vontade dos cidadãos, união de esforços ou variados interesses. Cria-se uma Associação, Instituição, ou uma Fundação, por escolha política ou filantropia. (GALENO, 2008, s/p).

Essas organizações voltadas para a filantropia, foi discutido por Fontes (2018) em seu texto "*Capitalismo filantrópico- múltiplos papeis dos aparelhos privados de hegemonia empresariais*". No texto, a autora expõe, utilizando os princípios de Marx e Gramsci, as maneiras pelas quais a classe burguesa emprega táticas para minimizar os conflitos de classe e intensificar a exploração dos trabalhadores. Ela aponta como essas ações resultam em uma ampla desapropriação de direitos através dos mecanismos de controle social mantidos por corporações, que contribuem para a aceitação social da diminuição ou eliminação desses direitos. Fontes (2018) argumenta que o crescimento do Estado, por meio da incorporação de organizações empresariais não lucrativas no Brasil moderno, favorece exclusivamente os interesses capitalistas, ao garantir a expansão do capital sobre os bens públicos. Na sua fundação incorporou a modalidade de filantropia como uma forma de penetrar no cenário social. O

interesse centrou-se na ocupação de espaços como referendado no seu estatuto entre os entes governamentais, para estatais e outras organizações da sociedade civil visando a implementação de programas e projetos intersetoriais de sua autoria ou de seus associados/filiados.

É preciso lembrar que estas organizações não atuaram em um cenário completamente favorável, os anos de 1990, foram anos em que se intensificaram as formas de organização da resistência da classe trabalhadora contra as formas de expropriação social das classes dominantes, por isso colocar-se como terceiro setor e na perspectiva da filantropia, permitiu que sua existência não fosse questionada enquanto pertencente a fração de classe que perpetrava a expropriação social, pelo contrário, seu status de não receber dinheiro público para sobreviver, fez com que suas ações tivessem visibilidade e importância. O próprio vice-governador, Antônio, em cerimônia de posse da diretoria e conselheiros da federação, destacou seus *esforços e apoio ao desenvolvimento e fortalecimento da sociedade civil organizada e entidades representativas em Minas Gerais*" (2006).

Especificamente ao que se refere ao PCG a FUNDAMIG como representante dos empresários forneceu subsídios técnicos para a elaboração do documento intitulado "*Minas Gerais do Século XXI*", por ser uma fundação enraizada em todo o território mineiro pode contribuir por meio das suas parceiras com informações técnicas relativas à economia, as políticas sociais. Abaixo apresentamos uma relação de empresas e OSCIPs representantes da Sociedade Civil e que fazem parte da sua rede de funcionamento.

Figura 4 Empresas associadas à FUNDAMIG



Fonte: Retirada do site da Fundamig

O modelo de interação social que emergiu a partir dos anos 80 solidificando-se na década de 90, refletindo mudanças significativas ocorridas naquele momento, contou com a colaboração entre agências governamentais e grupos de empresários e tornou crucial no

desenvolvimento de políticas públicas, marcando uma época de profundas mudanças. Essas mudanças foram impulsionadas não só pela diversificação e aumento da complexidade dos processos, considerando a ocidentalização da sociedade civil brasileira, mas também pelo crescente envolvimento de novos participantes, especialmente ONGs, fundações e associações sem fins lucrativos, conhecidas como FASFIL.

No Brasil, as Fundações e Associações sem fins lucrativos, conhecidas como Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativo – FASFIL, são reconhecidas pelo Código Civil Brasileiro (CCB), sancionado pela Lei nº 10.406 de 2002, como entidades de direito privado. Essa relação próxima aos governos e por vezes até assumindo os protagonismos em relação as decisões políticas ocorrem justamente por causa da rede que estabelecem umas com as outras, formando um emaranhado conjuntural e de alcance tático estratégico, colocando-os como pivô político-ideológico nos momentos decisivos como o comentário que registramos abaixo. Ao falar das próximas eleições para o governo de Minas, no ano de 2006, assim se pronunciou um dos diretores da FUNDAMIG.

Temos convicção que a democracia se desenvolverá na medida em que o Terceiro Setor se tornar mais robusto, ampliando o fomento à participação cidadã, ao voluntariado e gerindo os recursos captados de forma cada vez mais profissional e eficiente, humanizando as relações, desenvolvendo e executando com excelências políticas sociais, vigiando a boa utilização dos recursos públicos e provocando as alianças que busquem na complementaridade intersetorial, a força para promoção da justiça social, desenvolvimento econômico e ambiental (COELHO, 2006, sp).

Não é assustador o pensamento verbalizado por um diretor da FUNDAMIG, na verdade ao atuar por dentro do tecido social e, portanto, no campo político e ideológico esse intelectual coletivo passa a incorporar funções conectivas e organizacionais, colocando-se no interior das classes dominantes, expandindo novos quadros de intelectuais orgânicos mantendo assim uma extensa e profunda relação com a sociedade política, seja por meio de ações filantrópicas, por indicação de projetos ou como é mais comum disputando o orçamento público na oferta dos serviços enquadrados como sociais. A robustez do terceiro setor se traduz principalmente pelo crescimento das ONGs e FASFIL que competem por fundos públicos, provocando uma mudança no foco da responsabilidade social de público para privado, de universal para localizado.

Estas entidades também refletem estratégias das classes dominantes para expandir a luta por poder e unificar ou organizar a diversidade de frentes dentro da elite. Os empresários buscavam se adaptar a novos paradigmas de pensamento e estruturação de soluções para enfrentar desafios e problemas sociais. Uma das estratégias adotadas foi a formulação de iniciativas que se encaixassem no conceito de “filantropia corporativa”. Essas iniciativas

pioneiras não apenas forneceram apoio ao reforço ideológico e estrutural da classe empresarial, sob esta nova perspectiva, mas também como afirma Fontes (2010),

aparelhos privados de hegemonia não se definem, em Gramsci, unicamente pela vontade de transformação (ou conservação), mas pelos laços orgânicos que os ligam às classes sociais fundamentais”.(FONTES, 2010, p.243).

A federação por sua longevidade e pela sua rede de associados representa para os capitalistas mineiros um valioso aparelho privado de hegemonia. Seu dirigente fundador até hoje transita no meio empresarial e governamental com a força política capaz de influenciar e decidir os rumos da educação pública em Minas Gerais, como veremos no tópico relacionado ao APH denominado Conspiração Mineira pela Educação.

3.2.2.3 ACMinas - Aliança intersetorial pela Educação

A Associação Comercial e Empresarial de Minas - ACMinas foi criada em 1901, quando Belo Horizonte ainda estava no quarto ano de sua fundação. Com a função de representar a classe empresarial afiliada de forma espontânea e direta, a ACMinas é e sempre foi mantida livremente pelos seus associados, isto é, sem o aporte de recursos de origem tributária ou compulsória. Foi a primeira entidade da classe empresarial da capital mineira, com quem pôde desenvolver uma identidade associada à longa história de conquistas. A Associação reúne filiados de todos os portes, de diferentes setores econômicos, agregando comércio, indústria e serviços. Essa ampla abrangência contribuiu para um profundo acúmulo de experiência e conhecimento da economia mineira e seu papel no contexto nacional.

Entre algumas das principais conquistas para o Estado com participação decisiva da ACMinas destacam-se a instalação da Refinaria Gabriel Passos (REGAP) e de empresas como Usiminas, Mannesmann, Acesita, Açominas, Parque Cimenteiro e Fiat Automóveis. Além da atração de grandes empreendimentos, a ACMinas teve participação vital na realização de obras para a infraestrutura logística de Minas, como a duplicação da Rodovia Fernão Dias e, mais recentemente, a criação do Aeroporto Internacional Tancredo Neves, em Confins. Nos campos político, social e cultural, a ACMinas criou uma tradição de intensa atividade. Entre as inúmeras campanhas realizadas pela entidade, destacam-se a liderança que assumiu ao promover intensa mobilização em favor da preservação territorial de Minas Gerais, ameaçada pelo projeto de separação do Triângulo Mineiro.

A iniciativa foi articulada na Assembleia Constituinte de 1988. Foi um trabalho que resultou, inclusive, na mudança dos votos de vários constituintes que estavam a favor do projeto. Outra iniciativa foi a “Santa Casa, Santa Causa”, com a qual arrecadou recursos para

reformas do prédio e aquisição de equipamentos para a Santa Casa de Misericórdia de Belo Horizonte. Em 2006 foi criado o Conselho Empresarial Educacional, tendo como presidente Antônio Carlos Cabral. O objetivo do Conselho foi influenciar diretamente a política educacional em Minas Gerais. Nesse propósito, criou um *Think Tank* – o Clube de ideias, dos quais participam intelectuais orgânicos do meio acadêmico e empresarial, como o ex-ministro Paulo Paiva, o professor Cláudio de Moura Castro, o diretor da Ânima Educação, João Batista Pacheco, a diretora da entidade e presidente de seu Conselho Empresarial de Relações Internacionais, Monica Cordeiro, executivos como Paulo Brant e Wilson Nélío Brumer, além do fundador da Embraer, engenheiro Ozires Silva. Abaixo trouxemos alguns dos parceiros da ACMinas.

Figura 5 Parceiros da ACMinas



Fonte: Retirado do site da ACMinas

Em 2017, a entidade sediou o lançamento do projeto de criação da Faculdade de Medicina da Santa Casa de Belo Horizonte. Amparada por esse extenso histórico, a ACMinas atua hoje para contribuir para a retomada do desenvolvimento econômico de todo o estado, fazendo-o por meio de seus Conselhos Empresariais, organismos que vêm promovendo estímulos ao conhecimento, à inovação, ao desenvolvimento, à produtividade e à competitividade e eficiência nas empresas mineiras. Estimula e orienta, também, a internacionalização dessas corporações. A entidade também busca contribuir para a revitalização do Hipercentro de Belo Horizonte, com a criação do movimento S.O.S. Hipercentro, atua intensamente em favor da normalização político-institucional do Brasil e a retomada de seu desenvolvimento.

Todas estas abordagens descritas acima, são formas convencionais para exercer influência e incursão no aparato estatal, praticadas por líderes empresariais brasileiros – muitas vezes de maneira direta, operando nos bastidores do poder político de forma ostensiva –, como por exemplo a atuação frente ao movimento separatista descrito acima por meio da Constituinte de 1988. Mas de forma mais direta estes segmentos influentes da classe dominante, buscaram se estruturar de maneira mais organizada e institucional através da criação de aparelhos privados de hegemonia.

3.2.2.4 Fundação Vale

A fundação Vale é uma instituição de direito privado e sem fins lucrativos. Tem a empresa Vale S.A como sua principal mantenedora, e recebe recursos de outras instituições e empresas por meio de doações direcionadas ao desenvolvimento de projetos nos territórios onde atua. Segundo a consulta que fizemos no site da fundação ela descreve que sua missão é

Contribuir para o desenvolvimento dos territórios onde a Vale opera, por meio do apoio à educação, promoção da saúde e fomento de negócios sociais, fortalecendo o capital humano nas comunidades e respeitando as identidades locais. A partir do diálogo e da imersão nos territórios, desenvolvemos e executamos projetos sociais voluntários que visam à melhoria da qualidade de vida e fortalecem o acesso das comunidades aos seus direitos e serviços públicos essenciais (<https://www.fundacaovale.org/en/institucional/quem-somos/>).

A informação na página é que ela foi criada há mais de cinco (5) décadas, mas não encontrei nenhuma referência em relação a data precisa. A Fundação Vale insere-se na lógica do terceiro setor e na crescente filantropia empresarial, onde empresas buscam consolidar sua responsabilidade social. No entanto, essa abordagem pode ser criticada por ser uma forma de capitalizar em cima da imagem socialmente responsável, enquanto os problemas estruturais que demandam essas ações continuam sendo negligenciados. A filantropia empresarial frequentemente se concentra em projetos específicos que podem trazer benefícios de curto prazo, mas não necessariamente abordam as causas profundas dos problemas sociais.

A Fundação Vale busca desenvolver projetos estruturantes que fortalecem políticas públicas nacionais e locais. Para maximizar os resultados dessa atuação, promove a colaboração entre empresas, governo e sociedade civil, unindo esforços, recursos e expertises em prol do desenvolvimento sustentável do território. Contamos com uma rede de parceiros que vem se expandindo a cada ano. Além da Vale, do poder público e das comunidades, essa rede inclui parceiros institucionais, investidores e parceiros especialistas na implementação das metodologias sociais como associações, Organizações Não Governamentais – ONGs, Organizações da Sociedade Civil – OSCs (<https://www.fundacaovale.org/en/institucional/quem-somos/>)

Segundo o que se lê no site da empresa a colaboração da Fundação Vale com o poder público e a sociedade civil pode ser vista tanto de forma positiva quanto negativa. Por um lado,

essas parcerias podem potencializar recursos e esforços para o desenvolvimento social e econômico. Por outro, a dependência de investimentos privados para suprir lacunas deixadas pelo Estado pode enfraquecer a capacidade deste de prover serviços públicos essenciais de forma autônoma e sustentável.

Vale no campo social, ressaltando que, segundo a própria fundação, seu papel não é substituir o Estado, mas sim dialogar com órgãos públicos e a sociedade civil para melhorar as condições de vida das populações locais. A missão principal da Fundação Vale é contribuir para o desenvolvimento integrado dos territórios onde a Vale atua, articulando e potencializando investimentos sociais, fortalecendo o capital humano e respeitando as identidades culturais locais. (<https://www.fundacaovale.org/en/institucional/quem-somos/>).

Figura 7 - Empresas associadas à Fundação Vale



Fonte: Retirado do site da Fundação Vale

3.2.3 Aparelhos Privados de Hegemonia atuando na proposição de políticas e ideologia

Entre os APHs desse grupo, o BDMG e a Fundação João Pinheiro (FJP) que em uma rápida análise estariam fora do escopo dos indicadores gramscianos, por integrarem diretamente o aparelho do Estado são novamente inseridos quando se observa os vínculos estabelecidos com os APHs empresariais listados no quadro 9 abaixo. São APHs que estão ligados às formas hegemônicas de produção econômica e políticas e dedicam-se à construção de vontades coletivas. Em relação ao BIRD segundo Farias (2021) a ideia de organismos não

governamentais, empregada por organismo internacionais no pós-guerra, sugere oposição entre Estado e sociedade civil, como campos distintos e não relacionáveis (FARIAS, 2021, p. 737). Que é uma forma neoliberal de interpretação do Estado. Como se não estivesse inserido dentro daquilo que Gramsci (2007) chama de Estado Integral, que é a relação de disputa da hegemonia entre a sociedade política e sociedade civil.

O quadro 9 abaixo expõe sinteticamente o conteúdo que encontrei nas páginas dos respectivos APHs e expressa a aliança destes APHs com a sociedade civil representadas por APHs empresariais. Destaco uma importante representante das frações do capital, a Fundação Lemann que hoje representa um dos maiores conglomerados de holdings, e que por meio de seus intelectuais orgânicos, insere na cultura destes APHs integrantes do Estado processos laborais provenientes da esfera privada e, o principal APH burguês empresarial, com práticas de hegemonia prioritariamente na educação. A *JP Lemann Foundation* é uma organização social, de propriedade de Jorge Paulo Lemann e família.

Quadro 9 - APHS Institucionais

APH	INTELECTUAIS ORGÂNICOS	Natureza	Vínculos com outros APHS	ATIVIDADE DESTAQUE DO APH QUE PERTENCE
BDMG	José Augusto Trópia Reis	Empresa pública	BID UKPACT AFD ABDE	Ser referência mundial de banco de desenvolvimento local com foco em impacto.
BIRD/Banco Mundial	Deborah Wetzel	Organismo internacional	FUNDAÇÃO LEMANN	A maior fonte global de assistência para o desenvolvimento e atua como uma cooperativa de países, que disponibiliza seus recursos financeiros, o seu pessoal altamente treinado e a sua ampla base de conhecimentos para apoiar os esforços das nações em desenvolvimento para atingir um crescimento duradouro, sustentável e equitativo. O objetivo principal é a redução da pobreza e das desigualdades

Fundação João Pinheiro	Afonso Henrique Borges Ferreira	Instituição de pesquisa	INTERNATIONAL BUSSINES SCHOOL AMERICAN FGV	promover a modernização e a profissionalização da administração pública, formando e aperfeiçoando os quadros técnicos, difundindo novas práticas de gestão e desenvolvendo estudos e pesquisas na área de administração pública
------------------------	---------------------------------	-------------------------	--	---

Fonte: Elaborado pela autora a partir dos documentos pesquisados nos sites dos APHs.

4.2.3.1 Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais S.A. - BDMG

É uma empresa pública, fundada em 1962⁵⁹ e criada pela Lei Estadual nº 2.607, de 05/01/1962, o Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais S.A. – BDMG

é uma instituição financeira de fomento ao desenvolvimento sustentável de Minas Gerais e integra o sistema de desenvolvimento econômico do Estado, sendo vinculado à Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (SEDECTES) do Estado de Minas Gerais. É uma empresa pública controlada pelo Estado de Minas Gerais, pessoa jurídica de direito privado, integrante da administração indireta, com área de atuação em Minas Gerais ou em estados limítrofes. Está sediada na cidade de Belo Horizonte (MINAS GERAIS, 2007, p.5)

Surgiu em um contexto marcado pelo ideal desenvolvimentista, visando promover o crescimento econômico, especialmente no setor industrial, e oferecendo apoio técnico e financeiro a pequenas e microempresas em alinhamento com as diretrizes do Governo Estadual. Na perspectiva apontada por De Paula (2016) o banco nasce com “certos aspectos desconcertantes. Afinal, o banco foi criado de maneira que o governador do Estado tem o poder de proferir vetos, os quais configuram o projeto original aprovado pela ALMG” (DE PAULA, 2016, p. 1090). Também constitui constrangimento na análise de De Paula (2016) o fato de o BDMG ter sido “criado no governo da União Democrática Nacional – UDN, partido tido como liberal em matéria política e econômica” (DE PAULA, 2016, p. 1090). As duas falas entre aspas, na verdade são consideradas constrangedoras, porque há época da criação do BDMG a burguesia interna era hegemônica e o desenvolvimentismo era o bloco histórico no poder,

59O Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais S. A. - BDMG, sociedade anônima fechada, é uma empresa pública constituída por força do art. 13 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Estadual, promulgada em 21 de setembro de 1989, e na forma da Lei nº 10.092, de 29 de dezembro de 1989, e reger-se-á pelo disposto na legislação vigente e no presente estatuto.

portanto, era de se esperar que a criação de um banco viesse com a finalidade de investimentos internos, acompanhando o crescimento da burguesia interna.

A proposição da criação de um banco que tinha matriz ideológica liberal significava investimentos externos de capital. A instituição sempre teve como objetivo reduzir as disparidades regionais através da distribuição eficiente de recursos. Além disso, o BDMG teve um papel fundamental na fundação de organizações correlatas, incluindo o Instituto de Desenvolvimento Integrado de Minas Gerais – INDI, a Fundação João Pinheiro – FJP, a Companhia de Distritos Industriais de Minas Gerais - CDI/MG, e o Centro de Assistência Gerencial - CEAG, contribuindo para a criação do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE).

Durante sua história, o banco não só atuou como um agente de financiamento para o desenvolvimento, mas também desempenhou um papel importante na formulação de estudos econômicos significativos que determinaram o rumo da economia mineira, muitas vezes inclusive direcionando ou atropelando a política. Atividades essas que permitiram que o banco adquirisse um entendimento aprofundado sobre o mercado de Minas Gerais, facilitando o planejamento e a implementação de estratégias econômicas e sociais importantes, como é evidenciado por publicações como o Diagnóstico da Economia Mineira (1969), Economia Mineira: Diagnóstico e Perspectivas (1989), Minas Gerais do Século XXI (2002), Agenda de Melhorias (2010) e Cadernos BDMG (de 2002 a 2014). Assim sintetizou De Paula (2016) sobre a importância do BDMG

Instituição subordinada ao governo estadual, e às regras federais concernentes a bancos de desenvolvimento, o BDMG refletiu, em sua história, as vicissitudes da vida política de Minas Gerais e do Brasil, sem que se deva exagerar o caráter puramente passivo e reflexo do Banco, já que sempre remanesceu possibilidade de alguma autonomia. Assim, apesar do golpe de 1964 e da inflexão conservadora da política econômica que a ditadura militar impôs, o BDMG manteve em sua política geral proximidade com as grandes linhas do pensamento desenvolvimentista, como se pode ver no emblemático Diagnóstico da Economia Mineira (DE PAULA, 2016, p. 1078-1079).

O BDMG também desempenhou um papel vital em programas destinados ao desenvolvimento local e regional, destacando-se o Programa de Assentamento Dirigido do Alto Paranaíba - PADAP, o Programa de Desenvolvimento de Empreendimentos da Estrada Real - FUNDESE-ESTRADA REAL e o Programa de Cooperação Nipo-brasileiro para o Desenvolvimento dos Cerrados – PRODECER. Este último, em particular, proporcionou ao banco experiência valiosa, levando à criação do Programa Jaíba e à estruturação do Fundo Jaíba, ambos projetos estaduais que beneficiam da colaboração técnica e financeira com o Japão no

âmbito do PRODECER. O BDMG tem como premissa que o desenvolvimento e o impacto social e econômico podem ser ampliados através de parcerias estratégicas.

Essas colaborações são fundamentais para tornar viável a execução de sua estratégia e maximizar a eficácia de suas operações. Com isso em mente, o BDMG está sempre em busca de novas oportunidades de negócios e colaborações, especialmente com organizações que compartilham de sua missão e valores, visando à troca e disseminação de conhecimento, além da captação de recursos para projetos de grande importância tanto em Minas Gerais quanto em regiões adjacentes.

A adesão a candidatura de Aécio Neves, ainda no ano de 2002, quando Itamar Franco era Governador, foi subsidiada por um estudo latitudinal e longitudinal e vários seminários sobre a situação do Estado de Minas Gerais até o ano de 2002, denominado “*o projeto agenda de melhorias- caminhos para inovar na gestão pública*”. O estudo realizado no ano de 2002, pelo BDMG, a pedido de alguns empresários representados pelo Movimento Brasil Competitivo – MBC e em parceria estratégica das consultorias MCKINSEY & COMPANY, MACROPLAN, e Fundação Dom Cabral -FDC, concluiu que havia a necessidade de uma reforma do aparelho de estado que fosse além da simples retórica da superação da crise fiscal e que buscasse implementar um estado gerencial com novas interlocuções com os organismos internacionais.⁶⁰ Nesta época surgiu a expressão choque de gestão (grifo nosso) que foi imediatamente incorporado ao plano de governo do futuro candidato.

Importante mencionar o que registrou FIGUEIREDO (2014) na sua tese, no capítulo dedicado ao estudo do Programa Choque de Gestão, referindo-se a este estudo promovido pelo BDMG

As publicações do BDMG seguem as mesmas funções de intelectual coletivo desempenhadas pelo IPEA e pelo Banco Mundial, dando a direção econômico-política de Minas Gerais. Seus estudos se refletem no Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado, PMDI, e nos processos de “alinhamento estratégico” eufemismo para reforma do estado. Só no período que antecedeu o Choque de Gestão e no período subsequente, como forma de subsidiar as ações do governo mineiro foram publicados dez volumes de estudos sobre a economia, as políticas públicas, o desenvolvimento industrial, a questão ambiental, a formação humana, abarcando

⁶⁰Iniciava-se aí uma parceria resolvida entre Minas Gerais e o Banco Mundial. O governador apresentou ao Banco Mundial seu plano para o segundo mandato, cujo núcleo duro consistia em aprofundar o choque de gestão nos setores de transporte, saúde e educação e nos programas de redução de pobreza. Para levar adiante o programa, ele nos propunha uma nova e desafiadora parceria. Os melhores especialistas em gestão pública do Banco Mundial foram reunidos para trabalhar em conjunto com a equipe do governo de Minas em um projeto que terá profundo impacto positivo nas futuras gerações de mineiros. Após nove meses, o resultado dessa parceria do Banco Mundial e Minas Gerais consolida-se agora nesse novo empréstimo de US\$ 976 milhões, um aporte com enfoque multisetorial que combina apoio financeiro e assistência técnica. (Jornal Gazeta Mercantil, publicado em 26/08/2008).

todas as áreas do desenvolvimento do estado. (FIGUEIREDO, 2014, p. 124).

Embora ao longo do trabalho de Figueiredo (2014) não haja mais nenhuma menção a intelectuais coletivos, o excerto é suficientemente rico em inaugurar, ainda, no momento inicial a candidatura de Aécio Neves, ao governo de Minas, que o BDMG com estas parcerias, com as consultorias e a burguesia empresarial subsidiaram as futuras ações do Governo Aécio Neves em relação ao que, ao longo da implementação, ficaria conhecido Programa Choque de Gestão.

O professor João Antônio de Paula, professor do CEDEPLAR assim se expressou sobre o papel do BDMG ao longo dos anos,

Com efeito, o papel do BDMG no processo de planejamento do desenvolvimento econômico e social de Minas Gerais não se limitou a financiar projetos e programas. Tão importante quanto sua ação como validador de projetos, foi a atuação do Banco como centro do pensamento, como fonte indutora de instituições, como formulador de políticas gerais, de paradigmas interpretativos e operacionais (DE PAULA, 2016, p. 1078).

Formular políticas em tese deveria ser uma prerrogativa de governo. O BMDG embora seja uma instituição criada pelo governo, muitas vezes, ao apresentar os seus estudos, tinha como prerrogativa o posicionamento do pensamento dos empresários atendidos pelo banco. Abaixo reproduzimos um trecho em que é possível sinalizar como a divergência política existia e o posicionamento do BDMG fez a opção pelo grande capital internacional, por um modelo de desenvolvimento, que se preocupava apenas com crescimento econômico, sem maior importância com as desigualdades sociais como apontou Diniz (1981) no excerto abaixo,

É necessário mencionar as divergências ideológicas e políticas entre os grupos de administração pública mineira. Após realizar o Diagnóstico da Economia Mineira, houve como um racha de orientações. Um grupo estava mais preocupado com uma orientação mais global para a solução dos problemas mineiros, incluindo não só os aspectos econômicos propriamente ditos, mas também os problemas sociais, de emprego, habitação, saúde, educação etc., incluindo a ideia de desconcentração espacial da economia, e especialmente para evitar a concentração em Belo Horizonte. O outro preocupava-se apenas com a promoção da expansão econômica, especialmente da industrialização. Nas condições políticas brasileiras, torna-se claro que o apoio seria apenas para a orientação da expansão econômica a qualquer custo. O representante típico desta corrente foi o INDI, seguido pelo BDMG e pela CDI, que, no seu afã de industrializar o Estado a qualquer custo, desenvolvem sua estratégia de apoio irrestrito ao capital estrangeiro e de concentração em torno de Belo Horizonte (DINIZ, 1981, p. 156-159).

Segundo o que relatou De Paula (2016) o BDMG para além de sua capacidade de intervir na política econômica dos governos, também fez a intervenção na política social, uma vez que o grupo perdedor na disputa em relação a qual tendência econômica adotar foi a ligada ao gabinete de planejamento e coordenação do governo há época. Seu alinhamento com outros aparelhos privados de hegemonia da sociedades políticas, tais como INDI, FJP e CDI e sua

criação dentro de um governo comandado pela União Democrática Nacional- UDN, partido alinhado ao liberalismo em matéria política e econômica aponta nesta passagem seu alinhamento também as políticas liberais no campo das políticas sociais. Servindo então como descreveu FIGUEIREDO (2014) sobre o papel de intelectual coletivo, especificamente do capital.

3.2.3.2 Banco Mundial – BIRD e a AID

O Banco Interamericano de Desenvolvimento – BIRD é o mais antigo e importante das organizações do Grupo Banco Mundial – GBM⁶¹. Criado em 1944 tinha como finalidade *prover empréstimos e garantias financeiras aos países-membros elegíveis para tal, bem como serviços não-financeiros de análise e assessoramento técnico* (PEREIRA, 2010, p.8). A partir da década de 1960, as ações empreendidas pelo banco, que variaram ao longo do tempo, se concentraram no apoio ao desenvolvimento dos chamados "países em desenvolvimento". Neste mesmo ano foi criado o Departamento de Educação no GBM e a contratação, na década seguinte, de profissionais da educação que foram fundamentais para o desenvolvimento de políticas educacionais nos países em desenvolvimento.

Especificamente no Brasil, os ventos do neoliberalismo, que pregava o redimensionamento do papel do Estado e uma política de reformas administrativas deste Estado permitiu que para além do aporte financeiro o BM significasse um aporte político e ideológico naquilo que seria um verdadeiro mantra nas Reformas Administrativas do Estado que se seguiram, no Brasil quase todos os estados da federação, a máxima de que não é preciso que o Estado seja o único provedor de serviços básicos, abrindo as portas para provedores privados competitivos em atividades reservadas ao setor público. Assim, Estado e mercado não precisam ser considerados antagônicos na administração da sociedade, sendo a privatização a saída mais óbvia para esse processo. Fazendo com que a reforma do Estado passasse a ser a única saída das nações para se adequarem às novas condições mundiais.

Esses princípios foram aplicados através de novos discursos e estratégias de gestão chamadas de "nova gestão pública", compreendida como um conjunto de elementos, incluindo metas de desempenho, transferência de gestão para os gestores, especificação de padrões e

⁶¹O Grupo Banco Mundial (GBM) é constituído por sete organizações com diferentes mandatos, gravitação política, estruturas administrativas e instâncias de decisão. São elas: Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD), Associação Internacional de Desenvolvimento (AID), Corporação Financeira Internacional (CFI), Centro Internacional para Conciliação de Divergências em Investimentos (CICDI), Agência Multilateral de Garantias de Investimentos (AMGI), Instituto do Banco Mundial (IBM) e Painel de Inspeção. A expressão "Banco Mundial" designa apenas o BIRD e a AID.

indicadores, alocação baseada em resultados, auditoria e terceirização de atividades que anteriormente eram consideradas parte central do setor público. A implantação da "nova gestão pública" representou para Minas Gerais a retomada de negociações com o GBM. Diante destas novas diretrizes econômicas o GBM outorgou 16 empréstimos ao Estado de Minas Gerais, no período de 2003 a 2009, foram firmados vários contratos, envolvendo mais de 2,4 bilhões de reais, especificamente no período de 2006 a 2012 foram realizados 5 (cinco) empréstimos. Desses 5 (cinco), 4 (quatro) foram empréstimos para financiar políticas públicas, relacionadas às chamadas parcerias para o desenvolvimento de Minas Gerais, que financiou parte da reforma estadual conhecida como PCG.

Iniciava-se aí uma parceria resoluta entre Minas Gerais e o Banco Mundial. O governador apresentou ao Banco Mundial seu plano para o segundo mandato, cujo núcleo duro consistia em aprofundar o choque de gestão nos setores de transporte, saúde e educação e nos programas de redução de pobreza. Para levar adiante o programa, ele propunha uma nova e desafiadora parceria. Os melhores especialistas em gestão pública do Banco Mundial foram reunidos para trabalhar em conjunto com a equipe do governo de Minas em um projeto que terá profundo impacto positivo nas futuras gerações de mineiros. Após nove meses, o resultado dessa parceria do Banco Mundial e Minas Gerais consolida-se agora nesse novo empréstimo de US\$ 976 milhões, um aporte com enfoque multisetorial que combina apoio financeiro e assistência técnica.

A parceria entre o PCG e o BIRD é um capítulo importante a ser contado, não só porque toda a implantação do PCG foi subsidiada por aporte financeiro do GBM, mas, principalmente, porque sua atuação ideológica e política teve um caráter mais importante do que sua atuação financeira no processo de difusão e convencimento dos princípios que orientam a neoliberalização em Minas Gerais. Pensar que para além do viés do tomador de empréstimos, e portanto, devedor unilateral do BM, e assim, possíveis alvos de uma determinação política e ideológica *top down*, internacional sobre o nacional, existe um consenso que é recepcionado por organismos governamentais, intergovernamentais, filantrópicas e privados, que fazem parte do bloco do poder.

Analisando a Imprensa Oficial de Minas Gerais - IOF/MG nos anos compreendidos entre 2002 e 2014 e o relatório do Banco Mundial datado de julho de 2014, verificou um forte alinhamento entre a recepção das políticas e ideologia do BIRD por parte dos organismos governamentais, intergovernamentais, filantrópicos e privados que estiveram na base da elaboração, acompanhamento e avaliação do PCG.

O próprio governador Aécio Neves, tratou de colocar em termos, em vários pronunciamentos que fez ao IOF/MG o que significou este aporte financeiro e de como ele estava condicionado a modelos de pactuações e proposições capazes de moldar novos arranjos institucionais no interior do aparelho administrativo, no sentido de diminuir o papel do estado e favorecer as instituições de livre mercado e ainda, garantir uma nova mentalidade em relação a prestação dos serviços públicos.

O primeiro aporte financeiro observado, no período analisado, refere-se a um financiamento de US \$170 milhões para a melhoria dos Índices de Desenvolvimento Humano (IDH) no Estado de Minas Gerais. Na negociação com o governo, o Bird concordou em renunciar a uma contrapartida por parte do Estado no projeto. A prática, pouco comum neste tipo de contrato, foi muito comemorada pelo governo estadual. A direção do Bird concordou com os argumentos do governo de Minas de que projetos que já estão em andamento em áreas como saúde e educação também contribuem para a melhoria do IDH e são, na prática, uma contrapartida por parte do Estado. "A contrapartida é o que o governo já fez", revelou o secretário estadual de desenvolvimento econômico, Wilson Brumer. Assim sintetizou a vice-presidente do banco, a Sra. Pamela Cox explicando o que seria este aporte sem a contrapartida, segue ela

(...) o modelo administrativo implantado no Governo de Minas foi fundamental para que o BIRD iniciasse nova negociação com o Estado. Ela destacou o Programa Choque de Gestão e o programa de projetos estruturadores, metas e resultados criados pelo governo mineiro. O que é mais importante para nós são essas ideias de resultados. Esse Choque de Gestão de Minas Gerais é muito importante e a ideia de resultados para melhorar a vida das pessoas. Isso é muito importante (MINAS GERAIS, 2007, p.5)

Esta retomada de empréstimos entre o BM e Minas Gerais, depois de 12 anos sem acesso a financiamentos internacionais, que não exige contrapartida financeira, foi possível desde que a contrapartida, ou seja, o cumprimento de metas de melhorias nos indicadores da saúde, educação, no IDH, reformas e modernização administrativa do estado, incluísse os fortalecimentos das ofertas destes bens públicos por meio das parcerias públicos e privados (PPP). Essas ações foram pavimentadas na primeira geração do PCG, e, também, foram objeto de leis, como o caso das PPP, que mais a frente seriam institucionalizadas. Ainda em relação às PPP, quando da chegada da Missão do Bird, o governador Aécio Neves solicitou o estudo da possibilidade de um novo financiamento em Minas Gerais.

A proposta era um novo modelo que resolvesse a dificuldade do financiamento do setor privado, viabilizando uma linha de crédito do banco, no valor de US \$800,00 milhões, para o setor privado, beneficiando as empresas que venceram a licitação (MINAS GERAIS, 2007,

p.3). Esta linha de crédito que sairia do GBM diretamente para a empresa privada já existia e tinha nome. Existe, no GBM, um desdobramento do financiamento denominada Corporação Financeira Internacional - CFI, que é um braço de financiamento empresarial do Grupo Banco Mundial, que foi criado em 1956 e tem como função primeira apoiar e financiar diretamente a expansão do setor privado nos países denominados pobres ou de renda média.

O BIRD, como vimos no início desta seção, tem como finalidade o empréstimo financeiro para os governos, sejam federais, estaduais e os municípios, no entanto, a organização do GBM tem uma atuação direta no setor privado, isso se faz através da CFI que empresta recursos para as empresas das mais variadas atuações. A CFI vem articulando os esforços, difundindo orientações e constituindo uma rede de especialistas capaz de identificar nos mais diversos campos e aqui o que interessa para esta tese, mais especificamente na educação, os empreendimentos capazes de criar mercados. A atuação da CFI, na educação, começou principalmente a partir dos anos 2000 quando organismos internacionais definiram a educação e a saúde como duas áreas chaves para promoção e criação de mercados. Consultando os materiais à época descobrimos que o slogan da CFI é **“criando os mercados criando oportunidades” (grifo nosso).**

Portanto, a função da corporação é a criação de mercados possibilitando que alguma coisa que antes não se configurava como mercadoria, possa virar mercadoria e a educação é um campo aberto para o mercado. Aquilo que não puder ser colocados diretamente no mercado, que possa assumir a lógica do mercado, com mecanismos de controle. Na mesma linha da lógica da criação de mercados, um pouco mais sutil, o governador Sr. Aécio Neves referindo-se aos investimentos do BIRD deixou claro que na sua gestão o banco acredita e sabe que hoje, em Minas Gerais, existem mecanismos de controle e eles participam desse controle, observam, acompanham, avaliam junto conosco. Comemora o financiamento, apontando que o financiamento sem contrapartida com o Banco Mundial é único em execução não só no Brasil, mas no mundo, porque a contrapartida não é financeira, são os indicadores sociais e econômicos que pactuamos com o Banco (MINAS GERAIS, 2007, p. 3).

As declarações do Governador, se por um lado mostravam um completo alinhamento entre as propostas de seu governo e a anuência do Banco Mundial, como se tratassem de uma coincidência a este alinhamento, por outro, os próprios representantes do BM desvelavam que o PCG, que significou dentre outras coisas, uma reforma do aparelho administrativo do Estado, nos moldes de uma modelo gerencial, era a razão de tão auspiciosos proventos e sem os quais os aportes não seriam possíveis, uma vez, que para a liberação do financiamento o BIRD encaminhou a Minas uma missão com 19 (dezenove) técnicos que vieram verificar a capacidade

que o Estado tem de cumprir as metas e indicadores em várias áreas, entre elas saúde, educação, transporte e gestão pública. Estes indicadores, pactuados entre o BIRD e o Estado, significaram um comprometimento na realização de uma verdadeira mudança governamental em Minas Gerais, implementando uma gestão totalmente próxima do que a literatura denominou de nova Gestão Pública - NGP, com uma infinidade de mecanismos de gestão privada.

Entre estes mecanismos destacamos o que mencionou o representante do BIRD em visita a Minas, no dia 27/09/2007, explicando o PCG, segundo o Sr. John Briscoe,

(...) o que Minas e o governador Aécio Neves têm liderado é um processo para mostrar que o estado pode ser tão eficiente como o setor privado, pode ter metas, resultados e mostrar a população que o Estado pode funcionar muito bem segundo os parâmetros do mercado. Falo com muitos governadores e todos vêm dizendo que querem seguir o mesmo caminho. Se este caminho é muito importante para Minas, é muito importante para o Brasil como um todo. (MINAS GERAIS, 2007, p.5)

Conforme a vice-presidente do banco, a Sra. Pamela Cox, foi esse modelo de gestão que possibilitou que “*Minas fosse o primeiro a conseguir financiamento, sem contrapartida financeira, tendo apenas os resultados como exigência*”. (Minas Gerais, 2007, p. 5). A fala que destacamos acima, ilustra que o modelo de administração pública a ser seguido pela sociedade é a organização empresarial, visto como racional e organizado. Isto corrobora com a política de empréstimos e atuação do BM que pode influir nas estratégias de desenvolvimento e implementação de políticas públicas no Estado-nação em que estes aportes financeiros são realizados, depreendendo-se assim, que o BM consegue impor condicionantes que são estabelecidas de forma externa aos governos democráticos e, possivelmente, forcem a implementação de políticas que não respondem aos anseios da população, mas, também podem significar um sustentáculo financeiro para a organização das políticas almejadas por frações da burguesia em forma de decisões parlamentares.

Esta apropriação da política pública por grupos empresariais e por grupos políticos na teorização de Gramsci, como vimos no capítulo II, faz parte da composição do bloco no poder. O relatório traz um balanço dos valores investidos pelo BIRD e as estratégias adotadas. Para o Banco, Aécio Neves serviu de garoto-propaganda em Minas Gerais, de vitrine para o novo modelo financiado pelo capital internacional (BM, 2014). Ainda sobre a apropriação desse financiamento por frações da burguesia, a leitura do relatório do BIRD, datado de julho de 2014, mostra detalhadamente como o dinheiro foi distribuído dentre os vários projetos executados e como o montante relativo a frações da burguesia brasileira e mineira, empresas multinacionais e investidores internacionais foi distribuído.

Através da leitura realizada, do relatório, é possível depreender as seguintes situações:

1) O aporte financeiro realizado pelo BIRD significou a intervenção de um organismo internacional direto na política e ideologia nos órgãos decisórios da sociedade política; 2) O Banco também desempenhou papel de assistência técnica, colaborando frequentemente para o ajuste fino do Programa Choque de Gestão e em programas setoriais; 3) Durante os preparativos da operação de empréstimo, o Banco Mundial fornece aconselhamento e orientação sobre a possível estruturação de refinanciamento e explorou várias opções, incluindo garantias de empréstimos do setor privado; 4) O próprio Banco reconheceu no documento que a repercussão do “Programa Choque de Gestão” teve sucesso, porque foi fruto de pesado investimento em comunicação; 5) por fim o Relatório do Banco Mundial descreveu detalhadamente onde os valores emprestados foram aplicados. Com exceção do valor de R\$ 9,8 bilhões concedido pelo Banco Mundial, Agencie Française de Development (AFD) et Crédit Suisse que não resultaram em obras, melhorias ou qualquer benefício concreto para Minas Gerais, mas foram utilizados em campanhas publicitárias, convênios com ONGS, OSCIP e pagamento antecipado de dívida do Estado de Minas Gerais com a CEMIG.

Os tópicos elencados no excerto acima fazem parte de procedimentos que ocorreram durante os anos em que as três fases do Programa Choque de Gestão foram implementadas em Minas Gerais. O próprio governador foi a público por mais de 40 (quarenta) vezes repetir aos seus leitores, na IOF/MG, muito do que está relatado nestes 05 (cinco) tópicos. É importante lembrar ao leitor que para construir uma hegemonia, é necessário desenvolver consenso tanto entre os membros da classe dominada quanto entre os membros da classe dominante. A sociedade civil desempenha um papel fundamental nessa construção, tanto na orientação intelectual quanto na orientação moral. Segundo Gramsci (2014), a sociedade civil é essencial para a construção do bloco histórico, através do consenso.

O GBM cuidou da Reforma Administrativa do Aparelho do Estado sem se descuidar dos elementos ideológicos, para isto, reservou parte dos fundos cedidos sob empréstimo ao governo de Minas Gerais, para que toda a estrutura ideológica (ONGS, OSCIP e imprensa), localizada na sociedade civil e capaz de manter o bloco histórico no poder sem que para isto o elemento coercitivo aparecesse, é claro que se considerarmos a coerção apenas aquela que impõe sofrimento físico. No entanto, a coerção que impõe uma força política do ponto de vista do exercício do poder governamental e funcionando como um partido político, sem voto, o GBM o fez, principalmente quando tratou de orientar e reorientar a política do Estado inclusive por meio de consultorias ao legislativo o que permitiu, por exemplo, que trinta e nove (39) leis delegadas fossem promulgada autorizando o Executivo a contratar pedidos de empréstimos do

governo de Minas a bancos privados e instituições de fomento, na maioria estrangeiros, medidas esta que fragilizam o poder legislativo, uma vez que cria mecanismos que os impossibilitem voltarem dispositivos que contenham estes empréstimos.

O GBM há muitos anos e em muitos países, aliados aos aparelhos burgueses atua como partidos ou extensão dos partidos na difusão de ideologias de mercado, na manutenção da hegemonia e em Minas Gerais na construção de políticas de estado durante a implantação do PCG. Esta seção visa exatamente apresentar alguns destes aparelhos burgueses a partir da atuação de seus intelectuais coletivos, chamados de Empreendedores Públicos para reconfiguração da estrutura institucional do Estado de Minas Gerais. A intenção não é analisar todos os aparelhos burgueses, mas destacar aqueles que na análise que fizemos conduziram as decisões políticas e atuaram para manutenção do bloco no poder.

3.2.3.3 Fundação João Pinheiro – FJP

A Fundação João Pinheiro é uma instituição de pesquisa e ensino, do Governo do Estado de Minas Gerais, criada pela Lei Estadual Nº 5.399, de 12 de dezembro de 1969, com a finalidade de realizar projetos de pesquisa aplicada, consultorias, desenvolvimento de recursos humanos e ações de apoio técnico ao Sistema Estadual de Planejamento e demais sistemas operacionais de Minas, nas áreas da administração pública e privada, economia, estudos históricos, culturais, sociais e políticos. A sede está em Belo Horizonte. Tem as seguintes áreas de atuação:

I. planejamento do desenvolvimento estadual, envolvendo estudo, pesquisa e programação econômico-social, inclusive estudo de oportunidade de investimento; II. estudo de pesquisa, divulgação e aplicação de métodos e técnicas de organização racional do trabalho e processamento de dados por sistemas mecânicos, eletromecânicos e eletrônicos; III. execução de serviços de geografia e estatística; IV. execução de projetos de pesquisa e prestação de serviços no campo da tecnologia social básica; V. ensino, por meio de cursos afins com as atividades contidas nos itens anteriores. (CINTRA, 1979, p. 6).

Sobre a criação da FJP, Couto (2014) apontou que seria um centro de excelência de estudos e propostas de interesse da economia mineira, em substituição ao Departamento de Estudos e Planejamento – DEP do BDMG, que exercia essa função mais por necessidade do que por vocação e ao redefinir seu papel deu origem a FJP com função precípua de “*contribuir estrategicamente para efetividade de políticas públicas por meio de projetos e serviços para o*

setor público e a sociedade” a FJP é vinculada à SEPLAG e trabalha em parceria com outros órgãos estaduais e em conexão com instituições nacionais, internacionais em parceria com a sociedade civil. Com a incorporação do Centro de Estatística e Informação - CEI, em 1992, a FJP tornou-se o órgão oficial de Estatística do Estado de Minas Gerais, teve acrescentada à sua missão institucional a tarefa de articular o sistema estadual de estatística, responsabilizando-se pela produção e divulgação de estatísticas básicas e indicadores econômico-financeiros, demográficos, sociais e outros.

A criação da Escola de Governo – EG, Paulo Never de Carvalho também em 1992⁶², deu nova dimensão à sua função de formação e aperfeiçoamento de recursos humanos estratégicos e de quadros dirigentes para o setor público, tanto no nível estadual quanto nas administrações municipais. Especificamente sobre o PCG,

a partir de 2003, os programas acadêmicos tradicionalmente mantidos pela EG passaram a integrar o projeto estruturador Choque de Gestão, assim como o programa de capacitação e treinamento criado especificamente para atender às necessidades daquele projeto estruturados. Os programas seriam oferecidos pela FJP e parceiros como a Fundação Brava, a Fundação Dom Cabral e Instituto Humanize. Essas três organizações do terceiro setor buscam, a partir da construção de um modelo inovador de cocriação e investimento compartilhado, transformar radicalmente o Brasil, contribuindo para a superação de seus maiores desafios por meio do fortalecimento das lideranças do governo e da sociedade civil (MINAS GERAIS, 2013, p)

A ideia de compreender uma Fundação Educacional vinculada ao governo do Estado como um aparelho privado de hegemonia poderia parecer incompreensível se tomarmos o Estado como duas instâncias separadas: sociedade política e sociedade civil. No Estado ampliado estas duas instâncias estão imbricadas e o que vai determinar classificar ou não uma instituição como um APH é justamente os objetivos envolvidos na produção desta instância, seus parceiros de execução e a fração da classe envolvida. Gramsci assim identifica o Estado: “Na noção geral de Estado entram elementos que devem ser remetidos à noção de sociedade civil (no sentido, seria possível dizer, de que Estado + sociedade política + sociedade civil, isto é, hegemonia couraçada de coerção” (Gramsci, 2007).

A hegemonia não se limita à simples subordinação de uma classe por outra, mas inclui também a liderança política e cultural, com a intenção de que uma visão de mundo específica seja adotada pelas demais classes. Esse conceito é essencial para entender a teoria do Estado de Gramsci. Considerar o Estado ampliado de Gramsci implica reconhecer o papel da hegemonia, que se manifesta pelo consenso das massas em relação ao grupo dominante, juntamente com o

62 Criada pela Lei nº 10.961, de 14 de dezembro de 1992. A criação EG foi anterior a EC nº. 19/98 que alterou o artigo 39 da Constituição Federal de 1988, que dispõe sobre a manutenção de Escolas de Governo

uso da coerção estatal para disciplinar legalmente os grupos que se opõem à hegemonia estabelecida. Assim, há uma luta para formar acordos dentro da sociedade civil entre os diversos grupos sociais, por meio do próprio Estado ampliado, promovendo uma direção ético-política através dos mecanismos de consenso e hegemonia (BUCI-GLUCKSMANN, 1980).

3.3 Intelectuais Orgânicos do Programa Choque de Gestão

As estratégias de dominação no Brasil, entre o final dos anos 1980 e início dos anos 1990, envolveram a criação de intelectuais coletivos para elaborar diretrizes políticas e propor políticas públicas. Nos debates promovidos por organizações político-ideológicas, que ganharam força especialmente no início do século XXI como aparelhos privados de hegemonia, a governança democrática e a educação eram temas centrais. No entanto, em seminários e encontros organizados por esses grupos, a democracia era vista sob uma ótica econômica e a educação tratada como um produto destinado a melhorar a competitividade internacional (APPLE, 2003).

Gramsci, desde os tempos de *“L'Ordine Nuovo”*, redefine a função do intelectual orgânico, integrando-o à dinâmica da sociedade e à conquista da hegemonia de sua classe. Esse novo intelectual vai além da eloquência e emoção, promovendo a interpenetração entre conhecimento científico, filosofia e ação política. Ele deve atuar como construtor, organizador e educador permanente, transitando da técnica-trabalho para a técnica-ciência e a concepção humanista histórica, equilibrando especialização e liderança política. A conexão entre trabalho, ciências, humanidades e visão política estabelece a base formativa do intelectual orgânico, essencial para a transformação social.

Os intelectuais orgânicos do capital têm como uma de suas principais funções incorporar e disseminar dentro do aparato estatal limitado as demandas e prerrogativas econômico-corporativas dos setores e atividades econômicas em que estão diretamente envolvidos. No entanto, alinhados aos objetivos econômico-corporativos imediatos de aumentar os lucros dos capitais particulares que representam ou são responsáveis, esses intelectuais, como elementos de destaque que simultaneamente criam, expressam e homogeneízam o desenvolvimento da consciência de classe burguesa, trabalham para superar o momento meramente corporativo. Eles fazem isso integrando-o e elevando-o a um nível ético-político, ou seja, hegemônico, organizando as frações de classes às quais pertencem ou aderem, visando à disseminação da sociabilidade do capital para a unificação do corpo social.

Além das responsabilidades pedagógicas, de divulgação e de organização de seu coletivo, que são cruciais para gerar união e difundir a perspectiva de suas categorias e

subcategorias, os intelectuais orgânicos do PCG desempenham um papel essencial na intermediação e ligação entre os elementos da sociedade civil e as entidades do governo. Eles são agentes sociais que refletem e articulam as tensões e contradições resultantes das condições econômicas estruturais das relações sociais de produção e se empenham em expressá-las em projetos de sociabilidade superestruturais através das correlações de forças sociopolíticas presentes na sociedade civil. Este empreendimento se completa, ou melhor, se torna hegemônico, quando, e somente quando, conseguem ativar e mobilizar mecanismos que implementem esses projetos como se fossem emanados do próprio Estado restrito. Abaixo, apresento dois desses intelectuais orgânicos que atuaram no PCG.

3.3.1 Empreendedor Público- EP

A carreira dos Empreendedores Públicos - EP, inspirada pelo Sistema de Alta Direção Pública do Chile⁶³, constituiu-se em um primeiro momento da contratação de 47 cargos⁶⁴ de livre nomeação que foram geridos com base em um modelo de seleção meritocrática. Guimarães (2010) descreve que durante uma visita organizada por Francisco Gaetani ao Governo do Chile, delegados do governo de Minas Gerais foram recepcionados por diretores da *Dirección de Alta Administración Pública do Ministério de La Hacienda*. Nesse encontro, eles puderam conhecer o modelo de administração de cargos executivos utilizado no país. Essa visita foi fundamental para inspirar a implementação do cargo de Empreendedor Público em Minas Gerais. Com a colaboração de profissionais da SEPLAG, desenvolveram-se as diretrizes do projeto, culminando na criação do cargo através da lei delegada n. 174, de 26 de janeiro de 2007,

É importante registrar, ainda, que o mecanismo adotado para viabilizar a experiência dos empreendedores públicos permitiu ao Estado recrutar talentos tanto no setor privado – em empresas e em organizações não governamentais –, como também no próprio setor público, em função da estrutura de incentivos proporcionada. Não é surpreendente, portanto, ao se tomar contato com os casos de sucesso registrados nesta publicação, que os empreendedores públicos sejam participantes de iniciativas vitoriosas e que constituam importante patrimônio do Governo Mineiro. O momento é de uma avaliação sistemática de possíveis desdobramentos desta iniciativa, uma das

63 O Chile criou o Sistema de Alta Direção Pública com o intuito de promover uma reforma administrativa no país que melhorasse a produtividade e a qualidade dos serviços públicos prestados à sociedade. Foi criado um conselho que tinha a responsabilidade de selecionar candidatos aos cargos mais altos em órgãos públicos, de forma que eles não pudessem ser ocupados por indicação política. Adicionalmente, os cinco membros que compõem o conselho têm experiência em gestão pública chilena e dois destes são indicados pela oposição.

64 Este número pode variar, não encontramos a listagem de todos os envolvidos

mais significativas inovações para a modernização das políticas de recursos humanos no serviço público. (GAETANI, 2010, p. 12).

Este modelo envolve a avaliação de perfil dos candidatos e está orientado para a implementação de uma estratégia-chave do Governo do Estado. Os ocupantes desses cargos, oriundos tanto do setor público quanto do privado, são avaliados de forma específica atrelado a um sistema de remuneração variável, dependendo do nível de ingresso deste profissional no governo. O principal objetivo desse sistema é fornecer ao governo um quadro de profissionais qualificados que apoiem na realização de entregas governamentais significativas. Adicionalmente, o programa busca inovar e fortalecer o processo de profissionalização da gestão pública. Os Empreendedores Públicos são coordenados pelo EpR que dispõe de uma unidade exclusiva, a Unidade de Empreendedores. O Comitê de Pré-Qualificação dos Empreendedores⁶⁵ Públicos- COPEC, é encarregado da supervisão da seleção e avaliação de desempenho dos candidatos ao longo de um ano. A gestão de EP pode ser subdividida em quatro macroprocessos:

1. Recrutamento e seleção dos profissionais: Processo que vai desde a elaboração do perfil da vaga até a nomeação do profissional pelo Governador. Cabe ao EpR a decisão sobre a abertura de processos seletivos conforme a demanda;
2. Provisionamento do cargo de EP: Acompanha a integração do EP na instituição, incluindo a elaboração de um Plano de Trabalho que detalha as entregas e metas ao longo do ano;
3. Desenvolvimento do EP: Fomenta a criação de uma identidade coesa entre os profissionais selecionados, promovendo reuniões periódicas com empresas parceiras e eventos anuais para alinhar e motivar o grupo;
4. Monitoramento dos resultados e desempenho do EP: Envolve acompanhar a inserção e o desempenho dos EP na organização, avaliando as entregas pactuadas ao final de um ano e assegurando que estas estejam alinhadas com o Plano de Trabalho, que é a base para a remuneração variável. É importante ressaltar a avaliação contínua do Plano de Trabalho pelo COPEC (GUIMARÃES; BERNARD, 2010, p. 50-51).

A primeira leva de profissionais recrutados pelo COPEC ingressou no serviço público no período de 2006 a 2010. O processo de avaliação destes profissionais foi feito por intermédio da contratação de uma consultoria especializada para aplicação de teste de personalidade, de aptidão gerencial e realização de entrevistas individuais por competência. Desde o início, enfrentaram críticas substanciais: a primeira relacionada à redundância de suas funções, visto que já existiam profissionais de carreira desempenhando tarefas similares nas diversas secretarias e órgãos; a segunda crítica apontava para a natureza transitória dos cargos, uma vez que esses profissionais eram contratados para períodos delimitados de atuação governamental. Assim se expressou um dos gestores do COPEC em entrevista a Guimarães; Bernardi (2010)

65 MINAS GERAIS. Decreto nº 44.490, de 22 de março de 2007. Regulamenta o processo de pré-qualificação para provimento dos cargos em comissão de recrutamento amplo de Empreendedor Público. Diário Oficial do Estado. Minas Gerais, Belo Horizonte, 2011.

Os empreendedores públicos têm o papel deferente pelo fato de serem recrutados por recrutamento mais amplo e de lidarem com a transitoriedade, que é um a questão polêmica na Administração Pública. Ele é transitório e entra para tocar um projeto. No papel que eles desempenharam foram fundamentais. Sem eles, a gente não teria conseguido alcançar os resultados GUIMARÃES; BERNARD, 2010, p. 60).

Com a mudança de governo, o EpR foi extinto em 31 de janeiro de 2011, dando origem ao Escritório de Prioridades Estratégicas, órgão autônomo constituído pela Lei Delegada no 181, de 20 de janeiro de 2011. Já os novos cargos de EP (aqui denominada segunda geração) foram criados pela Lei Delegada n 182, de 21 de janeiro de 2011, como cargos de provimento em comissão de recrutamento amplo. Essa mesma lei prorrogou a vigência dos cargos anteriores até 30 de abril de 2011, de modo a possibilitar a transição e a seleção de novos EP. O monitoramento dos resultados dos Empreendedores Públicos (EP) da segunda geração é baseado no modelo de gestão por competências proposto por Dutra (2012), que avalia tanto as entregas resultantes do trabalho dos EP quanto sua contribuição ao projeto para o qual foram selecionados e designados.

Conforme Brandão e Bahry (2005) o setor público tem se engajado em promover ferramentas de gestão que priorizam a aprendizagem, a adaptação e a inovação, adotando a gestão por competências como uma estratégia de gestão flexível e inovadora, visando aprimorar a qualidade e a eficiência dos serviços públicos. De forma similar, Silva e Mello (2011) defendem que, mesmo no contexto público, a gestão por competências tem se estabelecido como uma eficaz ferramenta de gestão de pessoas. Sob a análise do diretor associado da MACROPLAN, Silveira (2010)

Em muitos países, o esforço de inovação na gestão pública vai delineando novo padrão de relações entre governo e sociedade: o governo aberto. Um governo mais permeável ao fluxo de informações e conhecimentos provenientes da sociedade civil; um governo mais disposto a incorporar inovações geradas por entidades externas e, sobretudo, um governo capaz de atrair talentos gerenciais para seus quadros. Nesse contexto, a criação do empreendedor público, em Minas Gerais, é uma conquista de grande alcance, que merece a análise atenta de dirigentes públicos, líderes de entidades da sociedade civil e do setor empresarial, como também do mundo acadêmico dedicado ao estudo e ao ensino da gestão pública. (SILVEIRA, 2010)

Conhecer exatamente o perfil do EP é primordial para realizar o controle de suas ações, uma vez que embora tenha uma diversidade de atuações existe uma crença que seria o EP o responsável pelas respostas rápidas a qualquer diligência do setor em que ele for responsável.

Nesse contexto, pensar o EP, como um intelectual orgânico é crucial na formulação e propagação da hegemonia segundo o pensamento de Gramsci (2007) que definia intelectuais como "todo estrato social que desempenha funções organizativas [...] tanto na esfera da produção, quanto nos campos cultural e político-administrativo" (GRAMSCI, 2007, p.93). Um

intelectual orgânico é aquele que atua ativamente, contribuindo para a criação de uma nova hegemonia ou engajando-se na sustentação da hegemonia existente. No trecho replicado de Silveira (2010) o EP é um intelectual orgânico justamente porque foi selecionada para gerir e propagar não só um programa de governo, mas também todo o arcabouço teórico e metodológico de uma concepção de sociedade, que no caso descrito é “um governo aberto” e mais “permeável ao fluxo de informações e conhecimentos provenientes da sociedade civil”.

Na sociedade contemporânea, o conceito de intelectual evoluiu significativamente, divergindo da figura tradicionalmente associada a filósofos, artistas ou literatos. Atualmente, o intelectual moderno está intrinsecamente ligado ao trabalho industrial e transcende o mero pensamento abstrato ao se envolver diretamente na vida prática como construtor e organizador. Esta nova configuração supera a dicotomia entre técnica e trabalho, alcançando uma síntese na técnica ciência, e frequentemente assume papéis de especialista e líder. Gramsci contribui para essa compreensão ao categorizar os intelectuais em dois grupos distintos: os orgânicos e os tradicionais.

Os intelectuais orgânicos emergem das classes sociais das quais provêm, tornando-se especialistas, organizadores e promotores da coesão dentro de suas próprias classes. Por outro lado, os intelectuais tradicionais tendem a se perceber como desvinculados das classes sociais específicas, muitas vezes se cristalizando em uma casta separada. Exemplos clássicos incluem clérigos, aos quais hoje poderíamos acrescentar militares, professores universitários, entre outros grupos. Essa distinção ilustra como os intelectuais contemporâneos não apenas influenciam ideias e pensamentos, mas também desempenham papéis práticos e estratégicos na sociedade, moldando e direcionando o desenvolvimento técnico, científico e organizacional em suas respectivas esferas de atuação.

Para Gramsci (1982), o empresário é caracterizado como um “organizador” da sociedade em geral, incluindo o Estado. Esta definição resulta de sua capacidade de liderança e competência técnica, que se expandem além do campo restrito de suas atividades específicas, abrangendo outras esferas. Nesse sentido, o empresário é considerado um intelectual (de acordo com o conceito gramsciano). Ao esclarecer o conceito de empresariado, recorro às palavras de Velasco e Cruz (1995, p. 23): o empresariado é definido como “o conjunto de agentes sociais que se distinguem pela posse da propriedade de uma unidade autônoma de capital e pelo exercício das funções de organização e gestão de seu contínuo processo de valorização”. Este conceito inclui todos os controladores de empresas, independentemente de serem proprietários legais do capital que administram. Em outras palavras, conforme Gramsci (1982, p. 4), também

abrange os “prepostos” (funcionários especializados) que são responsáveis pelas atividades organizacionais das relações gerais fora da “fábrica”.

O PCG operou mudança significativa na maneira como o Estado e suas agências passaram a ser administradas, influenciadas pela ascensão da ideologia neoliberal. Inicialmente, o governo adotou um Programa focado na recuperação fiscal do Estado, o qual serviu não apenas para justificar a reforma de um regime burocrático tradicionalmente centrado no Estado, mas também para promover uma nova abordagem na gestão pública baseada no gerencialismo. O objetivo PCG não se limitou apenas à estrutura administrativa, mas teve a ambição de transformar a gestão neoliberal em uma política de Estado. Para tanto foi criada a figura o EP que foram vistos como agentes capazes de promover eficiência, economia e inovação dentro das estruturas públicas, alinhando-se aos princípios gerencialistas de gestão eficiente e resultados mensuráveis. O modelo neoliberal de gestão, configurado na experiência do PCG, para se tornar hegemônica entre as classes dirigentes e a população em geral, contou com o suporte de um grupo de intelectuais orgânicos que trabalharam de diversas maneiras para promover e consolidar esse novo paradigma na sociedade civil.

Pode-se inferir que os intelectuais orgânicos, pertencentes ao APHs, proporcionaram a consolidação de um novo bloco histórico que defendia a privatização, desregulação e valorização da iniciativa privada como motores de desenvolvimento econômico e social. E os EP, juntamente com os Especialistas em Políticas Públicas de Gestão – EPPG tiveram o papel de reunir os conceitos, as práticas e estruturas para a criação de uma nova cultura, que tem início na administração do aparelho do estado e que se estende até a sociedade em geral. É claro que este trabalho, de produção de uma nova cultura, não opera no vazio, pois é atravessada de conflitos e resistências que são ameaçados pelas estruturas governamentais pelo aparelho repressivo do Estado.

3.3.2 Especialistas de Políticas Públicas de Minas Gerais - EPPGG

A Emenda Constitucional nº 19, promulgada em 1998 durante a Reforma Administrativa do governo de FHC (1995-2003), inseriu o princípio da eficiência no texto da Constituição Federal de 1988. Este acréscimo significou a incorporação desse princípio como um dos pilares fundamentais norteadores da Administração Pública Brasileira, expandindo o espectro dos princípios constitucionais que regem tal esfera. Essa chamada novação legislativa não representou, de forma alguma, uma novidade absoluta no panorama administrativo. Ao contrário, ela formalizou na Carta Magna uma tendência já observável em diversas práticas

administrativas, especialmente em países com tradições consolidadas na gestão pública eficiente, como o Reino Unido, os Estados Unidos e algumas nações europeias. E sintetizou ações que já haviam sido perpetradas em governos anteriores, principalmente o governo de Collor de Melo (1990-1992).

O princípio da eficiência, no contexto da gestão pública, é integrante de um conjunto mais amplo de conceitos e práticas que buscam aproximar a administração pública da dinâmica empresarial privada. Este movimento se caracteriza pela ênfase em resultados, na implementação de parcerias entre os setores público e privado, na contratualização de serviços, na adoção de mecanismos de *accountability* e na racionalização dos gastos públicos. Tais medidas visam promover o interesse público sob uma perspectiva de eficácia e eficiência típicas do setor privado. Esta orientação, frequentemente associada a políticas neoliberais, é sintetizada na máxima de “fazer mais com menos”. Tal abordagem reflete um esforço em otimizar recursos e resultados, constituindo-se como um paradigma contemporâneo em diversas administrações públicas ao redor do mundo.

Prosseguindo com a mesma linha de análise e aprofundando a discussão, observa-se um marco relevante na jurisprudência brasileira. No ano 2000, o Supremo Tribunal Federal (STF) proferiu uma decisão emblemática no Recurso Extraordinário (RE) nº 579.951-4/RN, sob a relatoria do Ministro Ricardo Lewandowski. Esta decisão se destacou pela aplicação ponderada dos princípios constitucionais, com especial enfoque no princípio da eficiência. O julgamento deste recurso culminou, em 2008, na edição da Súmula Vinculante nº 13. Neste julgamento, houve um reconhecimento explícito da emergência de um novo perfil de cidadania, fundamentado na defesa dos princípios constitucionais. A decisão enfatizou a preeminência dos princípios da moralidade e da impessoalidade na gestão da coisa pública.

No entanto, foi o princípio da eficiência que ganhou notoriedade, associando-se intrinsecamente à ideia de profissionalização do aparato burocrático do Estado. Este enfoque visava aprimorar o desempenho e a capacidade da Administração Pública em atender de forma eficiente e eficaz aos interesses da sociedade, conforme documentado na jurisprudência brasileira (BRASIL, 2000a). Essa decisão do STF representa um marco na consolidação do princípio da eficiência como vetor interpretativo e aplicativo no âmbito do Direito Administrativo, refletindo uma tendência de alinhamento da administração pública às expectativas de uma gestão focada em resultados e na qualidade do serviço prestado ao cidadão. No contexto desta análise, é imperativo considerar que a inclusão do princípio da eficiência na CF - 1988 estabeleceu um alicerce fundamental para a justificação das escolhas político-administrativas pelos gestores públicos.

Essa dinâmica surge em resposta a uma demanda social crescente por uma gestão da *res publica* marcada por maior profissionalismo daqueles que ocupam posições no serviço público. Esta evolução na percepção social e política enfatiza que a administração pública deve se distanciar de práticas amadoristas ou de gestão não especializada. Nesse sentido, a eficiência torna-se um vetor para a profissionalização, capacitação, responsabilização e distinção dentro das estruturas burocráticas. Essa necessidade de profissionalização se desdobra em duas categorias principais: os servidores que compõem o núcleo estratégico (que inclui os servidores civis e membros da alta administração burocrática, responsáveis pela formulação de leis e políticas públicas) e os servidores envolvidos nas atividades exclusivas do Estado (que englobam o exercício do poder estatal e suas funções típicas). Portanto, a adoção do princípio da eficiência na CF - 1988 não apenas reflete uma mudança normativa, mas também implica uma transformação nas expectativas e práticas relativas à gestão pública.

Esta mudança busca alinhar as ações do Estado às demandas por uma administração pública mais qualificada, transparente e orientada por resultados, conforme apontado por Abrucio (2007), na RAE.

[...] a reforma Bresser tinha toda a razão em atuar em prol de uma burocracia estratégica, de modo que o núcleo básico tivesse um status diferenciado em relação ao restante do funcionalismo, como tem ocorrido em todo o mundo. Assim, certas funções que não constituem o núcleo do Estado podem ser realizadas por funcionários terceirizados, ou suas funções podem ser repassadas para entes privados, ao passo que as atividades essenciais precisam de um corpo meritocrático constantemente capacitado e com maior estabilidade funcional (ABRUCIO, 2007, p. 74)

No âmbito da construção de um corpo administrativo pautado pela meritocracia no Estado de Minas Gerais, observa-se um marco histórico iniciado no final da década de 1980 e início dos anos 1990, com a instituição da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho (EG). Esta entidade foi estabelecida inicialmente como uma diretoria da Fundação João Pinheiro (FJP), conforme a Lei Estadual nº 10.961, datada de 14 de dezembro de 1992⁶⁶.

A criação da EG visou primordialmente à modernização e à profissionalização da Administração Pública, com um enfoque especial no âmbito estadual de Minas Gerais. Um dos programas de maior destaque oferecidos pela EG é o Curso Superior de Administração Pública - CSAP, um programa de graduação com duração de quatro anos. Este curso é responsável pela formação de profissionais no cargo de Administrador Público, uma figura central no processo de profissionalização e modernização da gestão pública.

66 MINAS GERAIS. Lei Estadual nº 10.961, datada de 14 de dezembro de 1992. Dispõe sobre as normas de elaboração do quadro geral e dos quadros especiais, estabelece as diretrizes para a instituição dos planos de carreira do pessoal civil do poder executivo e dá outras providências.

Conforme estudos realizados pelo BDMG, em 2002, a formação proporcionada pelo CSAP é fundamental para a consolidação de um quadro de servidores públicos altamente qualificados e comprometidos com os princípios de eficiência, eficácia e responsabilidade na administração pública.

Os administradores públicos formados pela Escola de Governo da Fundação João Pinheiro, com alta formação profissional que, ao concluir o curso, são incorporados ao serviço público sem uma política deliberada para tirar partido de suas habilidades e da vontade de servir de que se acham imbuídos. O resultado é que, com alguns anos, muitos deles abandonam a administração pública, com graves perdas para o Estado, não apenas com relação aos recursos investidos. (BDMG, 2002, p. 77).

O cargo de administrador público foi reestruturado para se tornar o cargo de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental - EPPGG. Esta mudança foi efetivada no Estado no ano de 2004, consolidando-se por meio de um conjunto de normativas legais, especificamente a Lei nº 13.085 de 31 de dezembro de 1998⁶⁷, posteriormente modificada pela Lei nº 15.304 de 11 de agosto de 2004⁶⁸ e pela Lei nº 18.974 de 29 de junho 2010⁶⁹. Os profissionais que concluem a formação como EPPGG passam a integrar uma carreira típica de Estado. Este processo se concretiza através de um ato de nomeação pelo Governador, admitindo-os na classe inicial da carreira para atuação em órgãos e entidades da administração direta e indireta.

Dessa forma, esses especialistas passam a ser parte integrante da estrutura do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais. Os egressos do curso de EPPGG estão capacitados para exercer funções de liderança, coordenação e supervisão em diversos níveis e áreas da administração pública estadual. Esta formação abrangente e especializada visa equipar os profissionais com competências e habilidades necessárias para atender às demandas e desafios contemporâneos da gestão pública, contribuindo assim para a eficiência e eficácia da administração estatal. Os EPPGG atuam nos diversos órgãos do Estado de Minas Gerais, desempenhando funções de gestão pública e de formulação e implementação de políticas públicas.

67 Lei nº 13.085 de 31 de dezembro de 1998. Cria as carreiras que menciona, institui a Gratificação de Desempenho e Produtividade Individual e Institucional e dá outras providências.

68 Lei nº 15.304 de 11 de agosto de 2004. Reestrutura a carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental e institui a carreira de Auditor Interno do Poder Executivo. Reestrutura a carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental e institui a carreira de Auditor Interno do Poder Executivo. Diário Oficial do Estado. Minas Gerais, Belo Horizonte, 2004.

69 Lei nº 18.974 de 2010. estabelece a estrutura da carreira estratégica de especialista em políticas públicas e gestão governamental, altera as tabelas de vencimento das carreiras policiais civis de que trata a lei complementar nº 84, de 25 de 29 de junho de julho de 2005, e dá outras providências. Diário Oficial do Estado. Minas Gerais, Belo Horizonte, 2010.

A estrutura da burocracia estratégica no estado segue um modelo educacional semelhante ao de uma universidade corporativa, implementado pela Escola de Gestão - EG. Este modelo é complementado pelas iniciativas da FJP e da FDC, esta última afiliada à Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC/MG). Essas instituições desempenham um papel vital na formação de intelectuais orgânicos que atuam em representação de interesses empresariais, tanto no setor privado quanto no público. Tal abordagem educacional, aliada à autonomia política e administrativa de Minas Gerais, facilita a execução de estratégias hegemônicas desses setores empresariais em âmbitos local, nacional e internacional.

Cria-se um espaço formativo que não apenas capacita, mas também promove a articulação de interesses e a implementação de estratégias alinhadas com as necessidades e os objetivos desses grupos empresariais. Conforme indicado no material do Programa Choque de Gestão (2003, p. 214), *“essa abordagem se configura como uma ferramenta significativa para a implementação de um sistema de gestão por competências”*. A interação entre formação acadêmica, desenvolvimento profissional e aplicação prática, tanto no setor público quanto no privado, reflete uma tendência contemporânea de sinergia entre as esferas de atuação, visando à otimização de recursos e à maximização de resultados eficazes na administração pública e na gestão empresarial.

4. ESTADO AMPLIADO: UMA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL PRÊT À PORTER

O objetivo deste capítulo é apresentar o Programa de Educação Profissional – PEP e dentro dele a Rede Mineira de Educação Profissional – REDE, como exemplo de atuação do Estado ampliado, possibilitando a agentes da sociedade civil, Fundação Vale, o direcionamento e financiamento da EPT, e promovendo um significativo avanço do *ethos* privado. Este pressuposto parte daquilo que Peroni; Gaetano (2016) estabelecem ao estudarem a privatização da educação, a crença de que *“a política educacional não é determinada pelas mudanças que ocorrem na redefinição do Estado, mas é parte constitutiva dessas mudanças”* (PERONI; CAETANO, 2016, p. 409).

Considerando que no processo de constituição de uma tese os dados não são totalmente espontâneos e claros a priori, foi necessário um trabalho amplo, para compreender o processo de implantação do PCG, conhecer suas ferramentas metodológicas, distinguir de que sociedade civil está se contextualizando ao analisar a ampliação do Estado por meio do PCG. Toda essa sistematização para que se possa chegar ao PEP e dentro dele a REDE.

Neste momento, considero apropriado citar Rubem Alves (2013), em relação a ao processo de desvelamento, assim se expressa sobre o refazimento de uma pintura,

antes de pintar com as cores novas ele achou melhor raspar das paredes a cor velha, aparecendo um azul sujo e desbotado. Raspou-o também. Aí apareceu o creme, e depois do creme o branco... Cada morador havia coberto a cor anterior com uma cor nova. E assim ele foi indo, pacientemente, camada após camada. Queria chegar à cor original, que aparecia de todas as camadas de tinta que fossem raspadas. Finalmente o trabalho terminou. E o que encontrou foi surpresa inesperada que o encheu de alegria. (ALVES, 2013, p.21).

O primeiro material solicitado pelo professor Cury foi exatamente uma fenomenologia do PEP, buscar no material reunido, aquilo que formalmente era dito, o que se intencionava dizer e o que não se expressava, com palavras, nos textos. Como Rubem Alves propôs no excerto acima, retirando camada por camada, descobrindo cores, achando que definitivamente, em determinadas etapas da pesquisa, tinha chegado à cor original, mas uma nova raspada e lá estava uma nova cor. Finalmente o trabalho terminou, sentenciou Rubem Alves. E chegamos à cor original. Certamente não é a última, mas para a análise proposta é única e a última para este trabalho.

Para começar a raspar a tinta deste trabalho proponho ao leitor pensar no título do capítulo acima, “*Uma educação profissional prêt-à-porter*”. O final do título recupera uma expressão francesa, *prêt-à-porter*”, a qual justifico na sequência. No período inicial da Segunda Guerra Mundial muitos estilistas migraram para os Estados Unidos da América país este que, não por coincidência, foi o único a não ser devastado pela guerra. Ao retornarem para seus países esses estilistas necessitaram se reinventar e para tal tiveram como base as mudanças no regime de acumulação capitalista em curso nos Estados Unidos. *Pierre Cardin*, estilista italiano naturalizado francês, tratou logo de adaptar a sua moda a um estilo que pudesse não somente atender a uma exigência da acumulação produtiva, produção em série, mas também porque o capitalismo precisa promover o consenso do trabalhador em torno do modo capitalista de produção. Assim, *Pierre Cardin*, no final da segunda guerra mundial, cunhou a expressão “*prêt-à-porter*” ou “pronto a usar”. Uma expressão que se adéqua para pensar a introdução deste capítulo sobre o Programa de Educação profissional – PEP e sua REDE, pois dentre os vários objetivos encontrados, um deles estava conectado com as tendências do mercado de trabalho, elencado na Cartilha PEP, visando,

Promover educação profissional formação técnica em nível médio, atendendo às demandas regionais e municipais, identificando e diagnosticando tendências no mercado de trabalho e necessidade de mão de obra, oportunidade e empregabilidade, qualificando e aperfeiçoando o cidadão, formando técnicos e contribuindo para o desenvolvimento econômico do Estado. (CARTILHA PEP, 2012, p.01).

O excerto acima, retirado de um flyer, com a visão governamental, confirma a supremacia da lógica privatista empresarial como objetivo da promoção da EPT, muito próximo do que afirmou Braverman (1987) definindo o objetivo do trabalho no sistema capitalista, que pretende

Ajustar (grifo nosso) o trabalhador ao trabalho em sua forma capitalista, de superar a resistência natural intensificada pela tecnologia mutável e alternante, relações sociais e antagônicas e a sucessão de gerações, não termina com a “organização científica do trabalho”, mas se torna um aspecto permanente da sociedade capitalista. (BRAVERMAN, 1987, p. 124).

Braverman (1987), no recorte chama a atenção da necessidade de *ajustar o trabalhador ao trabalho* que é exatamente o ajuste sugerido no recorte e está dentro da lógica de análise sugerida na comparação com estilista *Pierre Cardin*. A sua moda ajustada ao modo de produção capitalista de produção em série e que significou convencer a alta sociedade da época que os seus produtos *"prêt-à-porter* estavam prontas para vestir, mesmo que isto não significasse que estivessem bonitas no corpo. No intuito de convencer era preciso que a moda chegasse a corações e mentes atividade essa que coube a um francês, de origem Argelina, nascido *Yves Henri Donat Mathieu Saint Laurent*, filho de uma dona de casa e um presidente de uma companhia de seguros. Hoje, reconhecido mundialmente como *Yves St. Laurent*, foi quem popularizou a expressão tornando-a mais palatável. Ao voltar da Guerra de independência argelina, ele aceitou o desafio de inventar roupas que pudessem ser modificadas para se adaptar ao corpo do cliente - *"just-in-time"*.

Tanto Pierre Cardin como Yves St. Laurent, utilizaram mais do que a própria necessidade de se reinventarem diante das crises. Eles, pelo fato de pertencerem a uma determinada classe que dominava os interesses da classe subalterna, aproveitaram esse fator para produzirem as suas concepções de moda ou utilizando, o vocabulário Gramsciano, *para exercerem a sua hegemonia*. Exercerem essa hegemonia como intelectuais orgânicos de uma determinada classe. A história é longa, daria provavelmente uma nova tese, porém a intenção desta pequena digressão foi trazer para a conversa as discussões já realizadas nos capítulos anteriores sobre conceito de hegemonia. Conceito esse que é a base teórica para a construção de quase todos os outros conceitos de Gramsci, mas principalmente a construção do conceito de estado ampliado, intelectuais orgânicos e aparelhos privados de hegemonia.

Retomando, sumariamente, cada um destes conceitos é fundante iniciar com o conceito de hegemonia, que como foi apontado no capítulo teórico é um dos temas centrais na obra de Gramsci. O autor introduziu importantes inovações no estudo da política e das relações de poder no século 20. Apresentado em seu ensaio “A Questão Meridional” (1926), a hegemonia é

ampliada nos “Cadernos do Cárcere” para incluir reflexões sobre ideologia e “aparelhos privados de hegemonia”. Gramsci analisa como os mecanismos de “dominação/direção de classe” se manifestam na sociedade civil dos países capitalistas desenvolvidos, destacando as práticas da classe dominante. Ele observa que o desenvolvimento do capitalismo, no Ocidente, fortaleceu as superestruturas, dificultando a conquista do poder. As novas formas de socialização da política e o surgimento de organizações de massa alteraram as relações entre sociedade civil e política, estabilizando o chamado Estado burguês.

Estas organizações em massa que atuam por dentro do tecido das políticas públicas e principalmente para este estudo, desta seção, na EPT, resultam daquilo que Gramsci denominou como Estado integral ou Estado ampliado, que são as trincheiras como designou Macedo; Motta, *“trincheiras que educam, formam opiniões, disputam a direção político-cultural, mediante a coerção e o consenso”* (Macedo; Motta, 2019, p. 175)⁷⁰. Ainda sobre o Estado ampliado o programa choque de gestão que foi o objeto desta pesquisa tinha como uma de suas ferramentas metodológicas a ampliação da sociedade civil, via parcerias público-privado, as parcerias com as OSCIPAS e a atuação dos APHs.

Os aparelhos privados de hegemonia estão fortemente ligados aos conceitos de hegemonia e Estado integral. Isso permitiu a Gramsci trabalhar com uma base material para a hegemonia. Liguori; Voza (2009)⁷¹ assim interpretam a análise de Gramsci, em que o “aparelho hegemônico” é uma “sociedade particular” formalmente privada, equivalente ao “aparelho governamental coercitivo” do Estado integral (Liguori; Voza 2009, p. 44-5). Ambos os aparelhos operam através da força e do consenso, definindo o Estado integral como a unidade entre sociedade civil e Estado.

Na perspectiva desta última análise do desenvolvimento da pesquisa, Thomas (2009) é o que melhor define os APHs. Os APHs, na sua análise, atravessam as fronteiras entre o público (Estado) e o privado (sociedade civil), incluindo todas as iniciativas pelas quais uma classe concretiza seu projeto hegemônico de forma integral. Esses aparelhos são a “condensação material de uma relação de forças” dentro de uma classe ou aliança de classes permitindo, dessa maneira, enfrentar antagonistas em um nível político. O poder político é a capacidade de uma classe agir como tal em relação às outras, o que requer que as iniciativas dessa classe na sociedade política se conectem adequadamente à sua base social na sociedade civil.

70 MACEDO, J.; MOTTA, V. Veias Abertas Para A Privatização Na Educação Brasileira. RTPS - Revista Trabalho, Política e Sociedade, v. 4, n. 7, p. p. 171-188, 30 dez. 2019.

71 LIGUORI, Guido & VOZA, Pasquale. Dizionario Gramsciano 1926-1937. Roma: Carocci Editore, 2009

O potencial de uma classe para o poder político depende de sua habilidade em encontrar formas institucionais adequadas ao seu projeto hegemônico. Na implementação do PEP e da Rede teremos três APHs que de forma destinta atuaram nesta implementação. Em termos de sociedade civil há uma nítida decalagem entre as forças existente, pois são APHs, consolidados na sociedade e financeiramente bem estruturados o que coloca em desvantagem qualquer possibilidade de um enfrentamento entre as classes por uma EPT que atenda de fato os anseios da classe que vive do trabalho. Nas políticas voltadas para a educação no Brasil, esta supremacia dos aparelhos privados de hegemonia está há anos no escopo das pesquisas de autores como Fontes (2010;2018); Casimiro (2016); Farias (2021); Peroni; Caetano (2016); Hoeveler (2019)⁷², dentre outros.

E por último não menos importante, mas que estão nas bases destes APHs, que são os intelectuais orgânicos. Gramsci entendia que todos os indivíduos têm potencial intelectual, mas nem todos desempenham essa função na sociedade. Ele rejeita a ideia simplista de um “grande intelectual” isolado, possuidor de conhecimentos superiores, e amplia o conceito para incluir a dimensão intelectual em todas as atividades humanas. Segundo Gramsci, é impossível dissociar qualquer atividade humana de sua dimensão intelectual. Gramsci valoriza os intelectuais como protagonistas e mediadores entre grupos sociais, essenciais para a troca entre classes e a intervenção ideológica e política, influenciando a formação de uma vontade política compartilhada. Eles conectam as esferas ideológica e econômica, estruturando o tecido social. Portanto, a teoria da hegemonia de Gramsci está profundamente ligada à sua teoria dos intelectuais.

Durante o PCG o envolvimento empresarial nas questões educacionais nasce antes de tudo por meio de iniciativas que visaram aproximar novos modos de cobertura das formas de relacionamento Estado e sociedade, seja por parte do próprio Estado, dos municípios e instituições, seja por parte das organizações não governamentais – ONGs, bem como pelas parcerias público-privado – PPP. Especificamente na EPT este envolvimento tem ocorrido por meio de empresas privadas, fundações e ONGs, que vem assumindo um papel crescente na formulação de políticas públicas, nas execuções de ações e na coordenação (monitoramento e controle de metas e resultados). Peroni (2013) referindo-se ao contexto nacional afirma que esses processos vêm redimensionando as relações entre o público e o privado, e ao mesmo tempo, redefinindo o conteúdo da política educacional e reorganizando a gestão da educação pública.

Nas duas próximas seções (4.1 e 4.2) apresento as formas de participação da sociedade civil, ou seja, o Estado ampliado nas ações voltadas para as políticas públicas e que representaram a antessala da lógica empresarial na oferta de EPT em Minas Gerais. Embora como se verá no item (4.4.3), pela descrição da ação a oferta da EPT em termos legais não ocorre por meio das OSCIPs ou PPP, mas utiliza-se da concepção de Estado ampliado permitindo ao Estado tratar as políticas públicas de cunho social como serviços, introduzindo mecanismos externos de contratação, transferindo, para as instituições privadas ou públicas não-estatais, na qualidade de prestadoras, funções e serviços tradicionalmente prestados pelo Estado e que agora além de prestados pela sociedade civil, são submetidos a hegemonia daqueles que estão por trás destes prestadores.

4.1 As parcerias público-privado - PPP

A Parceria Público-Privada no PCG é um contrato administrativo de concessão patrocinado ou administrativa. É patrocinada quando a iniciativa privada presta serviços e recebe tarifas, com adição de contraprestação provida pelo Poder Público. Já a administrativa é o contrato que o Poder Público recebe a serviço prestado, de forma direta ou indireta, arcando com sua remuneração. Exemplo disso é a construção de unidades escolares de educação infantil pela iniciativa privada e sua manutenção feita pelo Poder Público.

A nível federal existe a Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993, que instituiu normas para a licitação e contratação da Administração Pública e a Lei n. 8987, de 13 de fevereiro de 1995, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão de serviços públicos. Minas Gerais institui o seu próprio marco legal sobre o tema das parcerias com a publicação da Lei Estadual n. 14.864, de 16 de dezembro de 2003.

A publicação da Lei Estadual, para os idealizadores do PCG, significou o fortalecimento da relação público-privado. O Estado mineiro organizou um arranjo institucional procurando propiciar a credibilidade para a sociedade civil, que na ótica do PCG seriam os investidores, operadores, administradores públicos e a população em geral. Posteriormente a Parceria Público-Privado vai pavimentar a lógica da relação da oferta da Educação Profissional Técnica, em Minas Gerais, uma vez que essas PPP, ideologicamente significaram um meio mais eficiente a prestação de serviços públicos e de interesse público, principalmente aqueles que demandam obras de infraestrutura. Esse aumento da eficiência na prestação dos serviços públicos e de interesse público é postulado no programa de diversas maneiras

[...] a primeira delas é que os contratos permitem a alocação de riscos para a parte mais apta a geri-lo. É possível, por exemplo, transferir os riscos de sobrecustos na construção para o parceiro privado e assim, criar os inventivos adequados para que a

obra fique dentro do orçamento original. Outra característica das PPPs que leva o aumento da eficiência é a integração das etapas de desenho, construção e manutenção de infraestrutura no mesmo agente. Isso quer dizer que as decisões que afetam os custos dos projetos passam a ser feitas considerando toda a vida do ativo e não somente economia na construção, que pode levar ao aumento dos custos de manutenção. Ainda mais importante é o foco das PPPs em resultados e não em processos ou insumos. Tal foco se revela na importância dos sistemas de indicadores de desempenho para os projetos e na previsão de remuneração variável ao parceiro privado de acordo com o cumprimento de metas e padrões de qualidades. Essa condicionante garante que a motivação do parceiro privado esteja alinhada com a necessidade de prestação de serviços de qualidade e de forma eficiente, sendo que o desenho insatisfatório na execução terá consequências diretas na remuneração de seus investimentos (MINAS GERAIS, 2013, p. 190).

Embora o excerto seja longo nos parece necessário para a percepção de como estas parcerias desenham uma opção de valorização do mercado em detrimento ao público, pois, após retirar as vulgatas e chavões de praxes, “aumento eficiente”, “economia na construção”, “cumprimento de metas e padrões de qualidades”, o que essas parcerias significam é a introjeção da lógica de que o mercado é mais eficiente, além de meras práticas, métodos e valores de relações sociais mercantis diretamente no aparelho estatal, destruindo por dentro o seu caráter mediador – instituição pública- e, conseqüentemente transformando-o em mais uma mercadoria lucrativa.

Ao invés do “Estado mínimo”, preconizado até então, passou-se, com as parcerias, a dialogar sobre o “Estado eficiente” como impulsionador do desenvolvimento. Emergiu um novo paradigma de ação governamental centrado em resultados que traduzem as principais demandas de serviços públicos por parte da população; modelos e práticas de gestão públicas capazes de dotar o Estado de flexibilidade; inovação e rapidez em suas ações e propósitos (TANGARI; GONÇALVEZ, 2012).

No início de 2003, foram escolhidos cinco projetos que, a princípio, deveriam ser executados via PPP: a recuperação e ampliação da infraestrutura da rodovia MG-050; a oferta de 3.000 vagas prisionais (incluindo serviços de construção e operação); a construção e operação do campus da Universidade do Estado de Minas Gerais (UEMG), em Belo Horizonte; a oferta de serviço de saneamento básico em conjunto de municípios com baixo Índice de Desenvolvimento Humano; e a construção e operação do Centro Administrativo do Governo do Estado (CAGE) em Belo Horizonte (ATHYADE et al, 2006).

A questão das parcerias é apresentada como soluções imediatas diante de atividades que o Estado se diz insuficiente e por isto entregá-los a iniciativa privada poderia proporcionar a sociedade o serviço, mas não aborda críticas sobre possíveis limitações ou impactos negativos das PPPs, como a influência do setor privado nas políticas públicas, possíveis desvantagens

para o interesse público e a transparência no processo de consulta e decisão. É essencial considerar essas dimensões para uma análise crítica mais completa do programa de PPPs.

Até o recorte temporal desta tese, o governo do Estado não havia fechado nenhuma PPP para a oferta de educação, no entanto, a lógica das parcerias no ano de 2008 vigorou sobre a oferta do PEP e da formação da Rede de formação profissional, como será exposto adiante.

4.2 As Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIPs

Em um cenário de constantes alterações, onde se fala em tempo integral sobre reforma do Estado, Reforma da Administração Pública, novos vocabulários são instituídos sendo que muitas vezes apenas para designar fórmulas antigas que retornam impregnadas de uma roupagem com nova ideologia. O capítulo que introduz as Parcerias com Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP nos três (3) livros do Programa *Choque de Gestão* – PCG retoma o conceito de governança para justificar a aproximação da Administração Pública com a iniciativa privada. Fala-se em governança como,

[...] à capacidade de múltiplos atores se articularem, alavancarem e direcionarem capacidades para a obtenção de resultados e desenvolvimento. Este conceito reorienta a atuação estatal e lança um olhar mais atento para a identificação de capacidades instaladas no setor privado e no terceiro setor, não apenas para o estabelecimento de parcerias, mas também para a geração de incentivos para o desenvolvimento de novas capacidades institucionais. Evoca-se, novamente, o conceito de governança colaborativa, desta vez direcionado para o estabelecimento de parcerias voltadas predominantemente para a execução de políticas e serviços de relevância pública (MINAS GERAIS, 2006, p.183).

Nesse sentido o termo governança empresta aos idealizadores do PCG um sentido novo para designar antigas ações entre o poder público e a iniciativa privada. Entre essas ações enunciadas destaca-se a retomada e remodelagem das parcerias com as OSCIPs. Essa retomada e remodelagem se constituem de fundamental importância para o desenvolvimento do Estado, uma vez que por meio delas poderiam ser desenvolvidas demandas de diversos setores, tais como infraestrutura de transporte, segurança pública, saneamento básico, infraestruturas administrativas e educação (MINAS GERAIS, 2006). A parceria aparece na administração gerencial como oposição à imagem repulsiva de um Estado onipresente, totalitário, que presta mal seus serviços.

Afinal o que são as OSCIP, ou Organização da Sociedade Civil de Interesse Público? Uma sigla com a força de um título concedido, uma organização sem fins lucrativos, concedido para pessoas jurídicas de direito privado que tenham a intenção de, eventualmente, firmar parceria com o Estado para execução de serviços públicos não exclusivos do Estado. A partir da qualificação, a organização passa a ser considerada uma OSCIP. Para a operacionalização

das OSCIPs, foi criada uma legislação própria, que ocorreu por meio da Lei Estadual nº 14.870 de 16 de dezembro de 2003, instituindo o modelo OSCIP estadual (MINAS GERAIS, 2006, p. 130-131).

A lei mineira das OSCIP, na visão de seus formuladores, possibilitou que a Administração Pública empregasse o instrumento do Termo de Parceria, tanto para relações com organizações que passaram a adotar a execução de serviços sociais que já eram realizados pelo Estado, quanto para a execução de projetos de curta duração ou mesmo para a defesa de direitos e interesses difusos. Assim,

[...] no primeiro caso, da transferência de serviços de relevância pública do estado para o terceiro setor, assemelha-se ao modelo OS; nos dois outros casos, da prestação de serviços de relevância pública por iniciativa própria ou de titularidade ordenadora da atuação do terceiro setor, assemelha-se ao modelo de OSCIP federal (MINAS GERAIS, 2006, p. 131).

Por meio do Termo de Parceria, o Estado transfere recursos para a OSCIP executar os serviços. O Estado não deixa a atividade, apenas muda de papel, passando de executor para formulador e fomentador da política pública. A execução dos serviços é parceria com a OSCIP. Há uma transição de uma forma de regulação burocrática e fortemente centralizada para uma forma híbrida que conjuga o controle do Estado com estratégias de autonomia e de autorregulação das organizações. Na prática em relação entre o Estado e a OSCIP

Passa-se de um controle a priori, típico da burocracia estatal, para um controle a posteriori. Além disso, o foco do controle deixa de ser o processo e passa para os resultados. Assim, a organização parceira obriga-se a trabalhar com metas e indicadores de desempenho que nortearão a sua ação, enquanto o Estado, através do Órgão Estatal Parceiro, formulador da política pública, passa a acompanhar, monitorar e fiscalizar a execução do Programa de Trabalho constante no Termo de Parceria e, portanto, o instrumento no qual são discriminados metas e resultados a serem atingidos, objetivando sua realização de maneira efetiva, transparente e com maior controle social (MINAS GERAIS, 2006, p. 135).

Esse modelo de parceria entre Estado e sociedade civil não é novo no Brasil. O governo de Minas Gerais, embora insista em desvincular o PCG da reforma do Estado FHC, há registros nos quais as OS marcam presença, em 1995, no PDRAE e visavam promover a publicização, entendida como transferência para o terceiro setor das atividades não-exclusivas de Estado. Na concepção dos formuladores do PCG essas parcerias, em Minas Gerais, têm sido inovadoras, pois *“é baseada em resultados e sujeita a abrangente controle (por parte do Estado e da própria sociedade civil)”* (MINAS GERAIS, 2006, p. 130). Portanto o modelo de parcerias com as Organizações Sociais (OS) do governo Federal e as OSCIPs implantado pelo governo de Minas Gerais na gestão Aécio Neves “somam características de dois modelos de parcerias com entidades privadas sem fins lucrativos instituídos pelo Governo Federal no final da década de

1990: O modelo homônimo aos mineiros de OSCIPs e as OS” (MINAS GERAIS, 2013, p. 185).

Assim, além das parcerias voltadas para a promoção de atividades de interesse público típico das OSCIPs federais, o modelo mineiro adicionou características do modelo OS como a previsão de destinação de eventuais bens públicos (móveis e imóveis), mediante permissão de uso, a possibilidade de cessão especial de servidor civil e a possibilidade de as OSCIPs executarem, parcialmente, atividades e serviços de órgão e entidades do Poder Executivo, mediante a celebração de termo de Parcerias (MINAS GERAIS, 2013).

A escolha pela utilização da parceria com a sociedade civil para a prestação de serviços sociais em Minas Gerais

[...] foi concebida pelo Plano de Governo 2003/2006 – Prosperidade: a face humana do desenvolvimento, quando pela primeira vez, foram apresentadas a inovações gerenciais propostas pelo projeto estruturados “Choque de Gestão”. Nesse contexto, a revisão do marco legal para a implementação de políticas sociais e aprimoramento da prestação de serviços, representada pelo modelo de OSCIP, é considerada uma opção estratégica que possibilita a ampliação da proximidade e da formação de alianças com a sociedade civil organizada (MINAS GERAIS, 2006, 131).

Para consolidação dessa aliança com a sociedade civil organizada, Minas Gerais estabelece pelo menos três formas de parcerias que serão classificadas de acordo com o programa em execução. São elas,

a) com o objetivo de modernizar a prestação dos serviços públicos, são entendidos os casos em que as características de atividades já prestadas diretamente pelo Estado se mostram de difícil adequação ao modelo tradicional da administração pública e demandam uma opção mais flexível; b) para expandir a prestação de serviços públicos. Neste caso não há substituição da atuação do Estado, mas sim a prestação de serviços adicionais que já nascem em parceria com a iniciativa privada (com ou sem fins lucrativos); c) quando o Estado identifica atividades já realizadas pela iniciativa privada sem fins lucrativos, percebidas como de interesse público e alinhadas com a visão de futuro do Estado. A opção pelo fomento busca reforçar a convergência entre os objetivos das organizações da sociedade civil (MINAS GERAIS, 2013, p. 183).

Nos dois primeiros exemplos a compreensão é de que o modelo de gestão aplicável ao setor privado pode denotar vantagens competitivas em relação ao padrão tradicional da gestão pública, principalmente devido a sua maior flexibilidade. De um modo geral, as três formas são intercambiáveis, há uma combinação entre a opção de modernização e a expansão da prestação dos serviços. Coexistem casos em que a atuação pública tradicional convive com programas que promovem a atuação do setor não estatal ou mesmo com a expansão das atividades por meio das parcerias (MINAS GERAIS, 2013, p. 183).

O governo de Minas Gerais, ao estabelecer as parcerias com as OSCIP, cria uma zona de interesse convergente direcionando para os mesmos objetivos. Objetivos esses que na sua gênese são diferenciados. Cabe destacar de e um lado a necessidade de prestar o serviço do outro os parceiros e aumentar a sua área de atuação e seus ganhos sociais e financeiros. Essas parcerias criam uma relação horizontal entre o público estatal representado pelo Estado e a publicização da cidadania, que como se viu na seção 1.2 é uma forma mascarada de introdução da lógica privada na esfera pública, representada pela sociedade civil.

O IGS foi lançado em dezembro de 2007 com o objetivo de, segundo o Vice-governador, Sr. Antônio Augusto Anastasia para desenvolver as ações que viriam fomentar a governança social em Minas Gerais,

fortalecendo os instrumentos formais de participação da sociedade nas decisões sobre as políticas públicas, e atuando também na profissionalização da gestão de projetos desenvolvidos com a sociedade civil organizada e municípios, de forma a aperfeiçoar as parcerias em favor do desenvolvimento socioeconômico do Estado (MG, 2007a, p. 5).

O Instituto de Governança Social- IGS, na visão de Anastasia, visou fortalecer administrativamente os municípios para promover a excelência na captação e execução de recursos federais, aperfeiçoando os conselhos de políticas públicas estaduais e municipais para melhor compreender as demandas sociais e democratizar a função governamental. O IGS tem, portanto, ação mobilizadora na sociedade em dois campos: dentro dos próprios conselhos e nas organizações não-governamentais (ONGs) que trabalham com serviços públicos. Ao realizar as capacitações e treinamentos, o IGS já prevê sequencialmente o monitoramento das organizações com as quais trabalha. Precisamente, em 2007, uma das primeiras ações previstas para o IGS foi mapear e cadastrar professores, instrutores e monitores para as disciplinas previstas nos planos de cursos bem como a elaboração da metodologia para medir a satisfação dos participantes com os cursos oferecidos; desenvolver e implantar sistemas de controle operacional da área meio e da área fim. O propósito fundamental perseguido pelo Governo de Minas Gerais é a consecução da Certificação de Qualidade em Gestão das OSCIPs Estaduais, cuja execução foi lançada pelo IGS. Este processo de certificação é integrado no contexto do Programa de Fortalecimento em Gestão das OSCIPs, liderado pela SEPLAG/MG.

No entanto, o IGS atuou em parceria com o Centro Mineiro de Alianças Intersetoriais - CeMAIS e apoio do Centro de Apoio Operacional ao Terceiro Setor do Ministério Público de Minas Gerais (CAOTs). O CeMAIS, entidade criada em 2006 por um grupo de pessoas integrantes dos três (3) setores da sociedade: Estado, Mercado e Terceiro Setor foram escolhidos para realizar e implantar este projeto. O CeMAIS tem um Conselho Consultivo

formado por empresários, membros do Ministério Público, da Academia e de entidades do terceiro setor, além de uma diretoria profissionalizada contratada para implementar ações. Com o objetivo de agregar valor e oportunizar uma maior discussão sobre o tema da governança social, especialmente na implementação das ações de projetos sociais e educacionais, o termo firmado entre SEPLAG e o CeMAIS previu a existência de um Conselho Pedagógico formado por professores de diversas universidades e especialistas em gestão social.

A meta subjacente é que, a médio prazo, as entidades do Terceiro Setor, em Minas Gerais, que obtiverem o status de OSCIP, passem por uma avaliação formal a fim de mensurar vários aspectos relativos à gestão. O processo de certificação é conduzido por uma auditoria independente, alicerçada em uma metodologia específica que delineará os indicadores de gestão a serem empregados para aferir a qualidade da gestão das OSCIPs, assim como os documentos que servirão como objeto de escrutínio durante o procedimento de certificação. A metodologia se fundamenta na especificação de critérios e requisitos de gestão classificados em três categorias, a saber, "essenciais," "desejáveis," ou "excelência." Estes critérios englobam uma variedade de elementos que abarcam desde a gestão corporativa (incluindo visão, missão, código de conduta ética, entre outros) e a estratégia organizacional (incluindo planejamento estratégico e gerenciamento de projetos), até a administração de processos internos, recursos humanos, recursos materiais e financeiros, bem como práticas relacionadas à gestão de reclamações, iniciativas de melhoria contínua, prestação de contas e transparência, entre outros. Através desse processo de certificação, espera-se que as OSCIPs mineiras atinjam padrões de excelência na gestão, resultando em uma utilização mais eficaz dos recursos públicos e no alcance dos resultados contratados.

Feito esse aporte em que se destaca a conectividade entre a hegemonia e a teoria dos intelectuais, passo a apresentar o Pep e a Rede de EPT em Minas Gerais, que nasce, na imprensa, exatamente dentro da 2ª geração do PCG. As análises, feitas a partir da imprensa oficial, de materiais institucionais, relatórios exarados pela H&P e as legislações serão abordadas na sequência do trabalho.

4.3. Um programa que aparece pela primeira vez na imprensa e ganha ossatura na legislação

No dia nove de outubro de dois mil e sete (09/10/2007), o título estampado na primeira página do IOF era “*MG avança na Educação Profissional – Programa lançado ontem visa à*

formação de jovens no ensino técnico”. Assim, com esse título, é deflagrada a construção Pep e da Rede de EPT, em Minas Gerais, oferecido durante oito (8) edições, o marco inicial foi no ano de 2008 e sendo, em 2014, a data de conclusão. A reportagem noticiava que o governador Aécio Neves “lançou ontem, no Palácio da Liberdade, o Programa de Educação Profissional (PEP) e assinou decreto criando a Rede Mineira de Formação Profissional.” Segundo as informações contidas na reportagem o objetivo do Pep e da Rede era *oferecer educação de qualidade e oportunidades reais de trabalho para os jovens mineiros*. Ele anunciava que, para o ano de 2008, seriam abertas 36.600 vagas de ensino técnico profissionalizante e que, segundo entrevista do próprio governador, seria

um salto importante que colocará Minas como o Estado com o maior número de jovens matriculados em curso profissional de nível técnico no País. Até 2010, o Governo de Minas investirá R\$ 217 milhões no programa para atingir a meta de atender 110 mil jovens nos próximos três anos essa rede de ensino profissionalizante vai fazer com que Minas seja o Estado brasileiro que terá o maior percentual de alunos do Ensino Médio fazendo cursos profissionalizantes. E vamos ter 20% do total dos alunos do Ensino Médio de Minas com algum curso profissionalizante, voltando para alguma vocação natural da sua região”, afirmou o governador, em entrevista. (MG, 2007a. p.03).

Segundo consta na matéria deste dia o programa seria implantado em todas as 1.860 escolas estaduais, de 153 municípios mineiros, que oferecem Ensino Médio e em instituições parceiras federais, municipais, filantrópicas e privadas participantes da REDE. Na mesma matéria informava que seriam beneficiados alunos que estivessem cursando o 2º ou o 3º ano. O governador ainda falou a imprensa que

jovens com idade entre 18 e 24 anos que já têm diploma do Ensino Médio também terão a chance de voltar às salas de aula para se profissionalizarem e disputar em melhores condições uma vaga no mercado de trabalho. Não abandonamos aqueles que eventualmente deixaram já o Ensino Médio, mas não estão aptos a disputar o mercado de trabalho cada vez mais concorrido e competitivo por ausência de qualificação. Esses também serão acolhidos nesse programa. (MG, 2007b, p.6).

Um ponto relevante apontado, nesta reportagem, diz respeito a escolha dos cursos que segundo próprio depoimento do governador “*os cursos que cada escola e instituição ministrarão serão definidos de acordo com a vocação econômica de cada região do Estado*” ou, ainda,

há preocupação de que os cursos sejam ministrados observando as potencialidades econômicas de cada uma das regiões, seja na agricultura, no turismo, na própria formação dos profissionais da educação, vamos investir muito nisso também no ano que vem. Portanto, um projeto extremamente ousado e vem na direção correta”, ressaltou Aécio Neves. (MG, 2007a, p.3).

O fato é que esta visão de mundo que atrela o desenvolvimento econômico tão somente a mais educação é implementada na contramão dos estudos acadêmicos realizados tanto no exterior como no Brasil. Os estudos Harvey (1992) uma década antes, conjecturam que existia uma tendência no mercado de trabalho de reduzir o número de trabalhadores centrais. Isso se devia ao processo de racionalização econômica, que surgiu com a reestruturação produtiva e levou a uma substituição de trabalhadores por técnicas mecânicas, como a robótica, a informática e a automação. Essas tecnologias permitiram a eliminação de várias funções, principalmente as de qualificação média ou baixa, com o objetivo de aumentar a produtividade e o lucro, enquanto reduzem cada vez mais a participação dos trabalhadores no processo de produção de bens e, atualmente, também no setor de serviços. A entrevista, destaca a importância do papel dos jovens e adolescentes na construção do futuro de Minas Gerais.

Corroborando com este pensamento, o material produzido pela H&P, empresa contratada para fazer o monitoramento e avaliação do PEP, explicitando no seu material produzido a alteração e a opção por uma EPT que foca em cursos que possam abastecer o mercado de mão de obra,

O crescimento econômico dos últimos anos tem levado analistas a classificarem o momento vivido hoje no Brasil como “apagão de mão de obra”, em alusão à não disponibilidade de trabalhadores na quantidade e qualidade desejadas pelo mercado. Isso seria reflexo da ausência de investimentos efetivos na formação de mão de obra por parte de governos e, em certa medida, também resultado da redução da denominada “onda jovem”, com a queda do número absoluto e proporcional da população com idade entre 18 e 24 anos. O Programa de Educação Profissional (PEP) é a resposta do Governo do Estado de Minas a essas demandas impostas pela nova realidade econômica do país, constituindo uma medida concreta que visa superar a carência do mercado por trabalhadores aptos ao exercício de funções técnicas. (HERKENHOFF; PRATES, S/D, p. 2).⁷³

Algumas linhas abaixo deste mesmo material reforçam que uma das finalidades centrais do PEP é a inserção profissional qualificada no mercado de trabalho. Empregabilidade é o termo utilizado para expressar a capacidade de inserção profissional de um trabalhador, conforme o seu estado de competência e de domínio de habilidades requeridas pelo mercado, definindo as suas possibilidades de ser recrutado para uma atividade produtiva. E acrescenta que

A empregabilidade traduz o potencial profissional de um indivíduo apto ao trabalho, a quem o mercado recorre de acordo com as suas necessidades. O PEP, como política de governo voltada para a qualificação profissional de jovens e adultos, vincula empregabilidade à formação técnico-profissional com o objetivo de elevar as possibilidades de inserção e de manutenção de seu público no mercado de trabalho. De modo geral, o sucesso do programa na consecução dessa proposta pode ser mensurado por meio da qualidade da ocupação de seu egresso, podendo variar em termos das condições de trabalho observadas, dos salários médios estimados e das

73 HERKENHOFF; PRATES. Estudos de alunos egressos – monitoramento e avaliação do PEP. S/D, 35p.

atividades desempenhadas, dentre outros pontos. (HERKENHOFF; PRATES, S/D, p. 11-12).

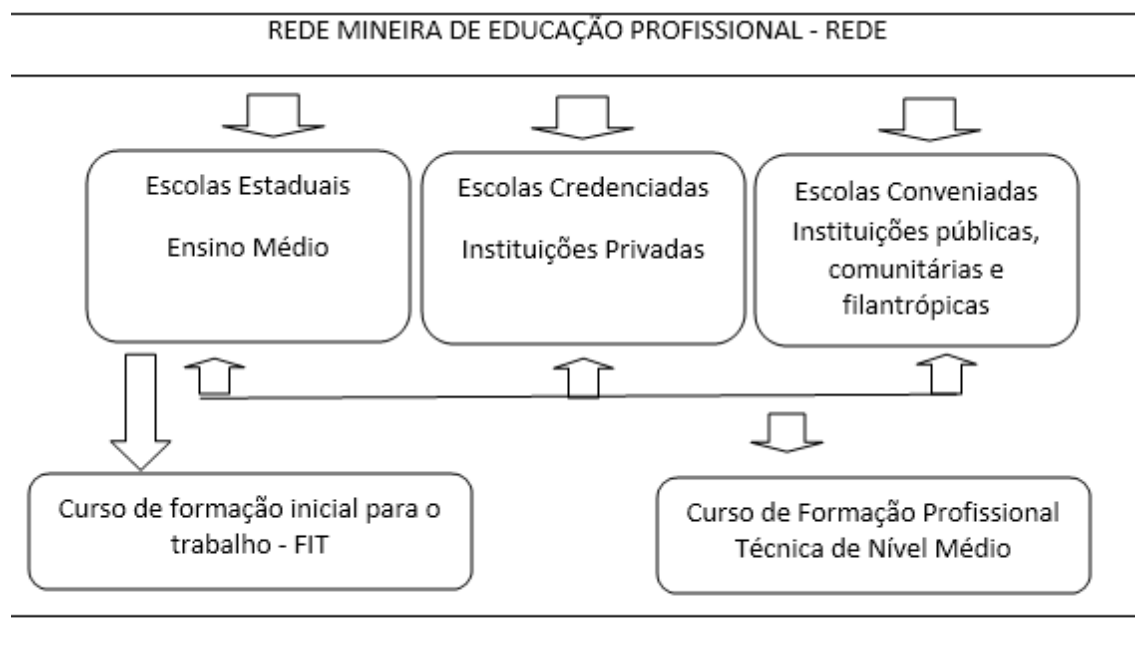
Até aqui é possível dizer que, de forma semelhante ao anúncio inicial do governador, a concepção que norteia a implementação do PEP e da Rede de EPT em Minas Gerais não é diferente daquilo que prenunciava os estudiosos da temática há, pelo menos, uma década anterior, vislumbrando uma EPT consolidada no modelo taylorista-fordista de produção, abrangendo padrões de formação, emprego, carreira e remuneração. Inicialmente compreendido como uma propriedade essencialista dos postos de trabalho, segundo Friedmann (1992). Portanto, na mesma direção, assim se expressou o governador em entrevista na mesma data

O Governo tem o papel de catalisador, de organizador, mas vamos aproveitar toda a capacidade instalada no Estado na área de formação profissional técnica. Independentemente de sua matriz seja pública, filantrópica, seja particular, nós todos atuaremos de forma absolutamente convergente. (MG, 2007a, p.3).

Dois dias depois a imprensa destacou no dia 11/10/2007 que o PEP por ser um programa abrangente, também teria no seu escopo de oferta a capacitação para a formação de profissionais para a *Docência da Educação Infantil* por meio de uma oferta no ano de 2008, de 120 mil vagas em pelo menos 55 escolas estaduais de Minas Gerais. Outra modalidade de oferta de formação profissional seria a *Formação Inicial para o Trabalho* - FIT, por meio de disciplinas incluídas na parte diversificada dos currículos de todas as escolas estaduais de Ensino Médio. Oferecendo, assim a partir de 2008, a possibilidade de formação técnica em escolas da própria rede estadual de ensino, em instituições conveniadas ou por meio de instituições credenciadas que integrarão a *Rede Mineira de Formação Profissional*, que aproveita a capacidade já instalada em Minas na área de formação profissional técnica em instituições públicas e privadas.

No dia 23/10/2007 mais uma nota na imprensa, desta vez referindo se a *Rede de Educação Profissional- REDE*, em que a SEE/MG firmou convênio com escolas de formação profissional municipais, federais, filantrópicas e comunitárias para ampliação da oferta de cursos técnicos, criando assim a *Rede Mineira de Formação Profissional*. O objetivo da Rede é otimizar o aproveitamento da capacidade já instalada em Minas na área de formação profissional técnica. Abaixo um esquema do que significou a REDE.

Figura 8- REDE



Fonte (Material do PEP, 2011, p. 136)

No ano de 2007, foi publicado o Decreto nº 44.632/2007 – que tratou da Implantação da *Rede Mineira de Formação Profissional Técnica em Nível Médio*. O decreto também estabelece normas para o credenciamento de instituições prestadoras de serviços educacionais de formação profissional técnica pela SEE/MG. Podemos dizer ao leitor que o primeiro decreto do PEP, não faz menção a sua criação, mas sim, a rede de unidades de ensino que seria responsável pela oferta dos cursos profissionalizantes. A operacionalização da *Rede Mineira de Formação Profissional Técnica em Nível Médio* só ocorreu em 2008.

Segundo o governador, Minas Gerais resolve seguir um caminho diverso adotando uma solução capaz de responder de forma mais rápida à necessidade de ampliar a oferta de ensino técnico, criando a Rede Mineira de Formação Profissional Técnica de Nível Médio (REDE). (Minas Gerais, 2010, p. 135). Ainda, segundo a SEE/MG, (2010) o maior desafio da EPT no Brasil hoje é justamente “*integrar e organizar os agentes envolvidos no ensino profissionalizante de nível médio, por meio da implantação da Rede Mineira, Minas fez desse desafio a sua meta*”. (MINAS GERAIS, 2010, p.135).

A REDE representa uma articulação estreita não somente entre instituições de ensino, mas também entre agentes diretamente relacionados ao mercado e à profissionalização. É constituída (Figura 1) por escolas estaduais que já ofertam cursos técnicos, por instituições conveniadas (instituições públicas federais, municipais e privadas, sem fins lucrativos, que

oferecem Educação Profissional Técnica) e por instituições credenciadas (instituições privadas de Ensino Médio, com ou sem fins lucrativos). Um dado importante e que também é esclarecido via publicação na imprensa oficial é que a REDE será responsável pela coordenação do PEP, estabelecendo padrões de qualidade que deverão ser observados pelas escolas participantes.

Mas afinal quais são as escolas que compõem a REDE? Pela Figura 10 temos três grupos. O primeiro grupo composto das *Escolas Estaduais*/Ensino Médio, ele se divide em três (3) tipos de escolas e três (3) tipos de ofertas de curso. A primeira relacionar-se aos centros de ensino que historicamente já ofereciam cursos profissionalizantes, como são os casos dos Centros de Educação Profissional - CEP, que há época somavam 23 unidades mais os Conservatórios Estaduais de Música - CEM, que eram exatas 12 unidades. O segundo grupo são as unidades estaduais de ensino regular que ofertaram na parte diversificada do Ensino Médio os cursos de formação inicial para o trabalho -FIT. O terceiro grupo formado pelas escolas estaduais que ofertavam o curso técnico de formação de professores em nível médio na modalidade Normal.

Em relação às Escolas Conveniadas a SEE/MG firmou convênios para expansão das vagas com prefeituras e organizações sem fins lucrativos que já mantinham escolas de formação profissional. No que se refere ao processo de convenientes, são apresentadas três fases: estudo e dimensionamento das necessidades econômicas da oferta de vaga na região da oferta da ampliação de vagas e oportunidades de expansão advindas de cada convênio para o programa; formalização dos instrumentos de convênio; execução, acompanhamento, controle e avaliação pela SEE/MG ou empresas contratadas (MINAS GERAIS, 2010).

O Sistema S também compõe a rede de oferta do PEP no modo conveniada. Observa-se que por ser considerada uma paraestatal, com personalidade jurídica privada oportunizou a sua gestão ser beneficiada triplamente com o convênio proposto pela SEE/MG. Primeiro porque o Sistema S já é financiado pela união e recebem recursos de contribuições compulsórias das empresas de suas respectivas áreas⁷⁴ e ao ofertarem o PEP também receberia aporte financeiro como as demais escolas. O segundo benefício diz respeito ao fato de não necessitarem entrar em concorrência com as escolas privadas que só poderiam ofertar participando de um edital de credenciamento. E o terceiro benefício diz respeito ao aproveitamento pelo empresariado de mão de obra formada, *prêt-à-porter*, uma vez que o Sistema S desde sua criação a tradição de

⁷⁴ Além dos recursos oriundos da contribuição compulsória, o Sistema S também tem renda proveniente da prestação de serviços

oferta de formação ligada aos arranjos produtivos locais – APLs, possibilitando a formação de um exército de mão-de-obra de reserva.

Sobre este terceiro benefício, evocamos a pesquisadora RAMOS (2009) ao referir-se ao PRONATEC no que tange ao benefício, segundo o analisado não se trata de um processo maquiavélico, que tenha como intenção colocar dinheiro na mão de empresário e pronto. Também não tem como objetivo ficar remunerando ou sobre remunerando o capital, mas sim o Estado aliviar o gasto do empresariado para que ele possa se tornar mais produtivo. De forma generalista, ampla, pode se dizer que é o princípio Keynesiano, a intervenção do Estado na economia é requerida pelo empresariado, com a justificativa que é ele, empresário, que garante a geração de empregos e por conseguinte a absorção da mão-de-obra. Isso, nas entrelinhas, significa a exacerbação do princípio da neoliberalização na sua forma mais intensificada, em que a intervenção do Estado na economia deve ser reduzida ao mínimo possível, para que o mercado possa operar livremente e maximizar a eficiência econômica.

Finalmente constam as Escolas Credenciadas que representavam as instituições privadas com ou sem fins lucrativos que foram submetidas a um processo licitatório de credenciamento. A última legislação exarada sobre a material é o Decreto nº 45.599, de 11/05/2011 que

Dispõe sobre o programa de Educação Profissional – PEP, estabelece normas e procedimentos aplicáveis ao credenciamento de instituições prestadoras de serviços educacionais, para integrar a Reder Mineira de Formação Profissional Técnica de Nível Médio – REDE, e dá outras providências. (Minas Gerais, 2011, p. 1).

É um decreto que organiza a forma de credenciamento e apresenta algumas informações relevantes, como as que constam nos seguintes artigos reproduzidos abaixo

Art. 10. O Comitê Gestor do Programa de Educação Profissional – CG-PEP, instituído na SEE pelo Decreto nº 45.160, de 31 de agosto de 2009, passa a ter as seguintes atribuições: **I - estabelecer as diretrizes e formas de articulação com as entidades da Administração Pública e demais instituições que integram o PEP;** II - propor critérios técnicos para credenciamento das instituições, na forma prevista neste Decreto; III - promover o intercâmbio e a integração de informações entre os integrantes do Comitê; IV - opinar previamente sobre as contratações dos serviços de apoio necessários à implementação e avaliação do PEP; **V - elaborar, revisar e manter atualizadas as normas de organização e funcionamento do PEP e propor os aperfeiçoamentos que julgar pertinentes;** VI - acompanhar e avaliar a implantação do PEP, reunindo e sistematizando os dados e relatórios sobre sua execução; **VII - aprovar o Catálogo de Cursos Técnicos do PEP e a distribuição de vagas para os diferentes cursos e Municípios, com base nas demandas de mercado e nas expectativas dos candidatos;** VIII - definir as estratégias de articulação e mobilização dos parceiros institucionais do PEP, desenvolvendo mecanismos de incentivo e sensibilização para o engajamento de novas parcerias; IX - aprovar seu regimento interno; e X - desempenhar outras atribuições que lhe forem determinadas pelo Secretário de Estado de Educação. (Minas Gerais, 2011, p. 4).

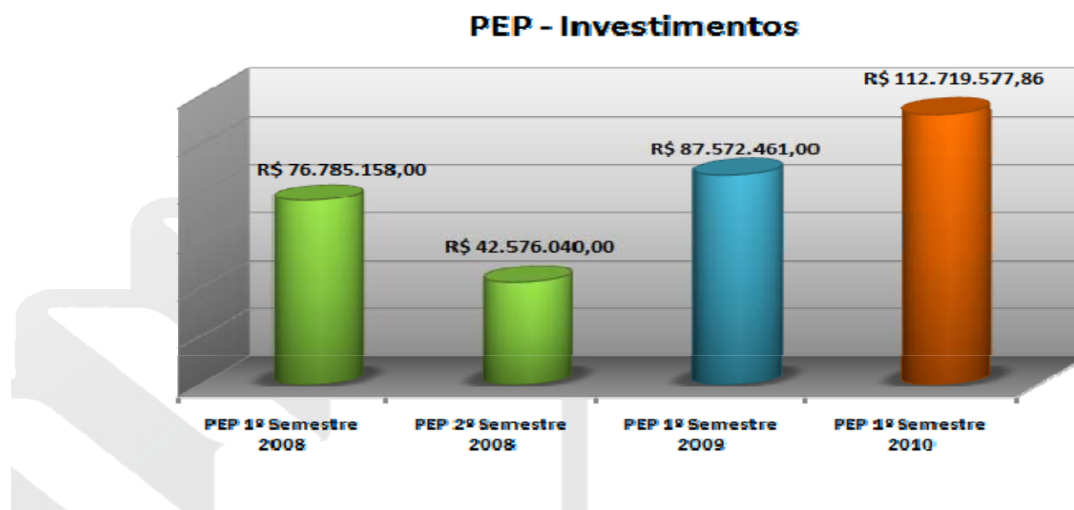
E ainda

Art. 21. A SEE poderá, mediante convênio, firmar parcerias com outras entidades de direito público e com a iniciativa privada para financiamento do PEP, observadas as disposições contidas no Decreto nº 43.635, de 20 de outubro de 2003, assegurados a ela, em qualquer hipótese, o controle e a gestão do programa. Parágrafo único. As entidades e empresas que firmarem convênio com o Estado, nos termos do caput, serão consideradas Parceiras Institucionais do PEP. (MINAS GERAIS, 2011, p. 6).

O primeiro excerto refere-se ao Comitê Gestor – CG que simboliza a participação da sociedade civil na oferta de educação profissional em Minas Gerais, como expressão da reforma gerencial proporcionada pelo PCG. Quando examino a composição deste comitê gestor é possível verificar uma quase proporcionalidade entre sociedade civil e representantes institucionais. O que é muito característico, uma vez que o PCG se guiou pela *“descentralização, em parte, dos serviços públicos, e as exigências de abertura de espaço de participação para a atuação dos setores organizados da sociedade civil no estado e particularmente, no processo de desenvolvimento (BDMG, 2000, P. 65)”*.

A própria lógica de instituir um CG, mostra o embricamento entre o setor público e o setor privado. O setor privado se afasta da oferta direta e privatiza a oferta e fica com o financiamento e monitoramento e avaliação da oferta é não se trata apenas de repassar ao setor privado da gestão ou do financiamento público na rede privada, mas dividir as tarefas com o setor público, pode conotar que só é possível fazer se houver uma divisão do trabalho. Assim, torna-se cada vez mais frequente, políticas públicas de constituição de parcerias, convênios e contratos, que objetivam, principalmente, a captação de financiamento privado. Em relação ao PEP e REDE de formação profissional de Minas Gerais como demonstra a figura abaixo, não se trata de diminuir o investimento,

Figura 9- Investimentos no PEP



Fonte: Minas Gerais (2011, p. 149)

Os números da figura 9 apontam para um aumento no investimento exponencial no período observado. O Estado, restringir a transferência de recursos para a manutenção das instituições públicas, induziu-as a duas alternativas: ou o financiamento público na instituição privada ou a buscar fontes alternativas de financiamento no setor privado. Adota medidas administrativas de cunho privatizante em uma clara demonstração de um comportamento adaptativo aos ditames do mercado.

Figura 10 - Matrículas do PEP

- Programa de Educação Profissional - 2008/2009	
INSTITUIÇÕES	MATRÍCULA
	2008/2009
Rede estadual	6.967
Curso Normal	13.690
Convênios	5.088
Instituições Credenciadas	51.319
Educação de Jovens e Adultos	24.120
	101.184

Fonte: Minas Gerais (2011, p. 150)

Esta próxima figura, apesar de não trazer elementos anterior sobre o total de matrículas permite algumas inferências. O número de matrículas relativas a Rede Estadual é infinitamente menor do que o número de matrículas nas instituições credenciadas. O que corrobora com o entendimento que existe um desinvestimento nas instituições públicas em contrapartida um aumento na rede privada.

Voltando ao Decreto nº 45.599, de 11 de maio de 2011, o artigo 21 é uma espécie de liberação, pois autoriza a SEE “*mediante convênio, firmar parcerias com outras entidades de direito público e com a iniciativa privada para financiamento do PEP*”. Aqui aparece uma novidade, apesar da legislação está se referindo a um convênio, trata-se de um convênio com a

sociedade civil que faria o aporte financeiro para a oferta de EPT pelo PEP. Sobre esta forma vamos tratar na próxima seção.

No dia vinte de dezembro de dois mil e sete (20/12/2007) a manchete na imprensa oficial era: *“MG mostra a ministro da educação êxitos na educação – Governador e secretária apresentaram avaliação de programas implantados”*, conforme sintetizado neste trecho

Com a presença do governador Aécio Neves na abertura da reunião, a secretária de Estado de Educação, Vanessa Guimarães, encontrou-se ontem com o ministro de Educação, Fernando Haddad, no Palácio da Liberdade. Foram apresentados ao ministro os programas de Avaliação do Ciclo Inicial de Alfabetização (Pro alfa) e de Educação Profissional (PEP), duas das principais ações desenvolvidas pelo Governo de Minas na área da educação para melhorar a qualidade do ensino na rede pública do Estado. (MG, 2007f, p.3).

Para o Ministro da Educação, Fernando Haddad o objetivo da visita tinha o seguinte propósito

O ministro afirmou que conhecer as experiências que estão alcançando êxito é importante para que o Brasil tenha condições de avançar e oferecer educação de qualidade. “Nosso objetivo é buscar aproximação, conhecer as boas experiências. É saber como podemos apoiar Minas Gerais”, afirmou Fernando Haddad, durante a reunião com a secretária. (MG, 2007f, p.3).

O fato é que quatro (04) anos depois o Ministério da Educação- MEC editou o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego - Pronatec, no contexto do primeiro Governo da Presidenta Dilma Rousseff (PT, 2011-2014), por meio da edição da Lei Federal nº 12.513/2011 que também contou com um arcabouço de diferentes atores envolvidos na oferta da EPT. O Pronatec de forma resumida

Consiste no repasse, pelo governo federal, de determinado valor por hora aula/aluno para que instituições de ensino, tanto públicas quanto privadas, desenvolvam cursos técnicos de nível médio e / ou cursos de formação inicial e continuadas – FICs, conforme a demanda identificada pelos órgãos demandantes – ministérios do governo, secretarias municipais, associações, sindicatos e demais organizações da sociedade civil. (DRABACH; MORAIS, 2019, p. 50).

Com as informações reunidas por meio da imprensa e os poucos materiais panfletários exarados pelo governo de Minas Gerais apresento um quadro 10 – Comparativo entre o PEP e o PRONATEC⁷⁵. A intenção não é discutir em profundidade o PRONATEC, mas aproveito a oportunidade para indicar as similitudes e a continuidade da lógica de formação no âmbito

⁷⁵ Outras experiências semelhantes a estas que focam a EPT, no mundo do trabalho, na dualidade do ensino, na profissionalização compulsória, lembro-me como exemplo o Planfor.

estadual e federal. Destaco para esta análise três elementos do quadro comparativo: o objetivo, a concepção e a composição da oferta,

Quadro 10 – Comparação entre o PEP e o Pronatec

PROGRAMA/ CARACTERÍSTICAS	PEP – AMBITO ESTADUAL	PRONATEC- AMBITO FEDERAL E ESTADUAL
Lei/Ano de implantação	Decreto n. 44.632/2007	Lei n. 12.513/2011
Objetivo	1- Formar profissionais para atender às demandas do setor produtivo e do desenvolvimento socioeconômico e ambiental do País; 2- Contribuir para a melhoria da qualidade do ensino médio público, por meio da articulação com a educação profissional; e 3- Ampliar e diversificar as oportunidades educacionais aos estudantes, por meio do incremento da formação técnica de nível médio.	1- Formar profissionais para atender às demandas do setor produtivo e do desenvolvimento socioeconômico e ambiental do País; 2- Contribuir para a melhoria da qualidade do ensino médio público, por meio da articulação com a educação profissional; e 3- Ampliar e diversificar as oportunidades educacionais aos estudantes, por meio do incremento da formação técnica de nível médio.
Composição dos cursos	I - De formação inicial e continuada ou qualificação profissional; II - De educação profissional técnica de nível médio; III - de formação de professores em nível médio na modalidade normal.	I - De formação inicial e continuada ou qualificação profissional; II - De educação profissional técnica de nível médio; III - de formação de professores em nível médio na modalidade normal.
Concepção	Compra de vagas	Bolsa formação-estudante
Público-alvo	1. Alunos regularmente matriculados no 2º ou no 3º ano do Ensino Médio da rede estadual. 2. Alunos regularmente matriculados no 1º ou no 2º ano do curso de Educação de Jovens e Adultos (EJA) de Ensino Médio na modalidade presencial, somente da rede estadual. 3. Jovens que já concluíram o Ensino Médio na rede pública e privada e que não estejam cursando o Ensino Superior.	1. - Estudantes do ensino médio da rede pública, inclusive da educação de jovens e adultos; 2. - Trabalhadores; 3. - Beneficiários dos programas federais de transferência de renda; 4. - Estudante que tenha cursado o ensino médio completo em escola da rede pública ou em instituições privadas na condição de bolsista integral, nos termos do regulamento
composição da oferta	1. Rede de Educação Estadual Regular que oferece o Ensino Médio por meio do FIT; 2. Rede Estadual de Educação Técnica; 3. Instituições conveniadas (Sistema S, Rede Municipais, Fundações Empresariais com ou sem fins lucrativos); 4. Instituições Credenciadas com e sem fins lucrativos; 5. PRONATEC após o ano de 2011	1. Rede Estadual de Educação de Profissional; 2. Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica representada pela IFMG, IFNMG, IFSMG, IFSDMG e IFTMG; 3. Sistema “S” – SENAI, SENAC, SENAR e SENAT; 4. Colégios vinculados às

		Universidades Federais como o COLTEC (UFMG), CEDAF (UFV) e CEFORES (UFT).
--	--	---

Fonte: MG (2007)

Os dois programas apresentam os mesmos objetivos. O primeiro, *“formar profissionais para atender às demandas do setor produtivo e do desenvolvimento socioeconômico e ambiental do País”*, parece revisitar a teoria do capital humano⁷⁶ e, portanto, a crença que é a educação a responsável pela promoção do desenvolvimento econômico. Por isto, seus investimentos devem ser atrelados aos interesses econômicos da região. O que pode ser comprovado pelo trecho abaixo publicado na imprensa oficial e que reverbera a opinião da Secretária Estadual de Educação

Para a secretária de Estado de Educação, Vanessa Guimarães Pinto, o objetivo é disponibilizar rapidamente às empresas estudantes com formação profissional para ingresso no mercado de trabalho oriundos das escolas de todas as redes – estadual, municipal, federal e privada. (MG, 2008C, p.8).

O elemento central deste pensamento é estabelecer que a educação possui atributos de um investimento na força de trabalho, porque esta é um bem do trabalhador. Quer dizer, é um investimento destinado à aquisição de habilidades geradoras de capital de novo tipo capaz de atenuar o problema da pobreza e da desigualdade social. Não obstante, a ideia de *“disponibilizar rapidamente às empresas estudantes com formação profissional”* possibilita inferir que existe de fato uma aliança entre a política pública da EPT e os arranjos econômicos ou seja, que a educação, proposta pela PEP, inocula visões justificadoras e dissimuladoras de uma lógica em que a escola, a educação é um ambiente de produção de matéria prima para abastecer o mercado econômico, bem aos moldes do que preconiza Motta; Andrade (2020) em relação ao “empresariamento da educação de novo tipo” e suas “dimensões centrais: mercantilização, mercadorização e subsunção da educação ao empresariado” (MOTTA; ANDRADE 2020, p. 1).

No texto de Motta; Andrade (2020), intitulado: *“o empresariamento da educação de novo tipo e suas dimensões”* as autoras apresentam as dimensões centrais desse novo tipo, são elas

⁷⁶ A teoria do capital humano surgiu nos Estados Unidos na década de 50 com um grupo de estudos coordenado por Theodoro Schultz, prêmio Nobel de economia na década de 1980. O pressuposto dessa teoria é de que um acréscimo marginal de instrução, treinamento e educação produz um acréscimo marginal na capacidade de produção e desenvolvimento. No Brasil, ela adquiriu impulso a partir do período do "milagre econômico". Para entender os pressupostos da TCH, ver o livro: SCHULTZ, T. (1973). O valor econômico da educação.

A mercantilização (processo pelo qual a educação escolar é subsumida à forma e à lógica da mercadoria), a mercadorização (processo pelo qual a educação escolar é transformada em nicho de mercado) e a subsunção da educação ao empresariado (processo pelo qual o empresariado brasileiro assumiu, em íntima relação com o Estado estrito e organismos internacionais, as direções moral e intelectual das educações pública e privada). (MOTTA; ANDRADE, 2020, p. 4).

Dentro da lógica de mercantilização é possível associar a visão de Marx (2013) sobre a mercadoria e sua relação com a educação, destacando como a lógica capitalista transforma a educação em um produto a ser vendido. A mercadoria, sob o capitalismo, é descrita como possuindo uma forma dupla: valor de uso e valor de troca. A força de trabalho, essencial para a produção, é tratada como mercadoria, onde o trabalhador vende sua capacidade de trabalho em troca de um salário. A educação, nesse contexto, é vista como um meio de aprimorar essa força de trabalho, preparando indivíduos para o mercado de trabalho.

A análise marxista apresentada por Motta; Andrade (2020) no texto mencionado acima, critica a forma como a educação é instrumentalizada no capitalismo, reduzida a uma mercadoria que visa a valorização do capital. Marx (2013) destaca que a subsunção formal do trabalho ao capital esconde a exploração e a dominação política dos capitalistas sobre os trabalhadores. A educação, nesse sentido, é uma ferramenta que perpetua a desigualdade social ao focar na preparação de trabalhadores aptos para o mercado, em vez de promover uma emancipação crítica e verdadeira igualdade social.

Essa perspectiva revela a contradição intrínseca na função da educação dentro do modo de produção capitalista. Em vez de ser um meio para o desenvolvimento integral do ser humano, a educação é moldada para servir aos interesses do capital, preparando indivíduos para a exploração econômica. A crítica marxista, portanto, aponta para a necessidade de uma transformação estrutural na forma como concebemos e implementamos a educação, visando superar a mercantilização e promover uma verdadeira igualdade e emancipação social.

O segundo objetivo que diz respeito a “*contribuir para a melhoria da qualidade do ensino médio público, por meio da articulação com a educação profissional*”. Sobre este objetivo há elementos e autores diversos⁷⁷ com estudos consolidados para dizer que a tão propalada e desejada articulação da entre a Educação Básica - EB e a EPT, não foi realizada. A própria Lei de Diretrizes e Bases da Educação (1996) – LDB, é moldada para atender às necessidades do mercado, ao invés de priorizar o desenvolvimento humano e social. Assim, o setor privado se beneficia dessas lacunas, capitalizando a educação profissional e limitando as oportunidades de verdadeira qualificação e progresso para os trabalhadores. A crítica implícita

77 Ciavatta (2005), Frigotto (2005), Ramos (2005), Ferreira (2005), Kuenzer (2000)

é que, para uma transformação significativa, é necessário repensar a estrutura e os objetivos da educação profissional, para que ela não sirva apenas como um instrumento de retroalimentação capitalista, mas como uma via para a igualdade social e o empoderamento dos indivíduos.

O terceiro objetivo, “*Ampliar e diversificar as oportunidades educacionais aos estudantes, por meio do incremento da formação técnica de nível médio*”. A ampliação da oferta da EPT, via PEP ganhou força com a reestruturação do Estado em Minas Gerais. O PCG introduziu a concepção de *público não estatal* e a compreensão de *publicização* como um sistema de parceria entre Estado e sociedade civil. A figura das parcerias público-privado e as OSCIPs ganham força na oferta para seu financiamento e controle das políticas públicas. Nesse sentido o PEP e a REDE mineira de EPT foi idealizado para acolher um tipo de oferta que se expandiu principalmente por meio da lógica privada, reproduzindo e criando elementos que fazem confluír a mercantilização e a mercadorização da educação. Abaixo mais um trecho colhido da Imprensa Oficial de Minas Gerais que explicita os agentes que combinados fizeram a oferta da EPT

Além das instituições *particulares credenciadas*, serão oferecidos cursos em instituições públicas conveniadas e em algumas escolas da rede estadual que irão compor a Rede Mineira de Formação Profissional. A constituição da Rede é uma estratégia importante para o Programa de Educação Profissional (PEP) do Governo de Minas que, ao integrar essas instituições, otimizará o aproveitamento da capacidade já instalada em Minas na área de formação profissional técnica e possibilitará a rápida ampliação da oferta de vagas em cursos técnicos para o Programa de Educação Profissional (PEP), da Secretaria de Estado de Educação. (MG, 2007e, p. 6).

Otimizar o aproveitamento da capacidade já instalada em Minas Gerais de respeito dentre outras coisas utilizar a escola privada para financiar vagas para os alunos via transferência de recurso público para escola privada. Criando um cenário em que a privatização da educação, que segundo Adrião (2017), se estabelece em três dimensões: privatização da gestão da educação, privatização do currículo e privatização da oferta educacional, as quais se consolidam respectivamente

Pela transferência da gestão educacional pública para o setor privado, corporativo ou não; pela transferência da elaboração ou gestão dos currículos escolares para corporações privadas ou para setores autoproclamados ‘não lucrativos’ e ainda pelo aprofundamento da privatização da oferta educacional por meio da ampliação de políticas de *choice*. (ADRIÃO, 2017, p.1).

Esse financiamento de vagas é corroborado no segundo elemento do quadro 10 comparativo, o item da concepção no qual o PEP tem como concepção a compra de vagas. A política de *choice* mencionada acima por Adrião (2017) refere-se a escolha de escolas por parte dos pais dos alunos, é uma forma de introduzir elementos do mercado na educação por meio de

anismos competitivos e/ou de accountability. A compra de vagas é expressa no excerto abaixo onde é possível ler que

Segundo a secretária de Estado de Educação, Vanessa Guimarães Pinto, “Estado forte é o que intervém estrategicamente e o PEP é o programa de educação profissional mais original do Brasil. Baseia-se entre outras estratégias na compra de vagas na rede privada. O Governo de Minas passou a oferecer cerca de cem mil vagas de cursos profissionalizantes gratuitos em dois anos. (MG, 2009f, p. 5).

Mas a escolha é feita pelo aluno, que vai candidatar-se a vaga de acordo com o seu interesse e disponibilidade da vaga

No PEP, os estudantes se inscrevem para o curso de seu interesse, de acordo com a cidade e região. O curso que tem a maior proporção candidatos/vaga é da Capital. Trata-se do curso técnico em Edificações, que conta com 85,03 candidatos por vaga. O de Mineração, também em Belo Horizonte, registrou 81,33 candidatos para cada vaga. E, em terceiro, o curso de técnico em farmácia, em Montes Claros, que tem 61,13 inscritos para cada vaga ofertada. (MG, 2011a, p.5).

Pelas chamadas e as reportagens da imprensa oficial fica evidente que era uma escolha, não era uma matrícula compulsória, pois o aluno era submetido a uma avaliação e se aprovado poderia lograr uma vaga. Era uma escolha condicionada a uma concorrência, uma vez que a depender do curso, poderia haver um número maior de inscritos ou o contrário, poderia haver um número maior de vagas do que inscritos. A última hipótese provavelmente acontecia em menor escala, pois historicamente sabemos que existe um déficit de oferta de EPT em relação a procura

O último elemento do quadro que propus analisar é a composição da oferta. Há uma pulverização da oferta por vários elementos da sociedade civil. Entre eles empresas privadas com ou sem fins lucrativos, sistemas de ensino, como é o caso do sistema S, e na análise da criação e composição do CG, apareceu a modalidade de conveniada com aporte financeiro.

A ideia de uma distribuição da oferta entre os diversos atores da sociedade recupera a influência do discurso da gestão democrática na educação, destacando como ele promove a ideia de que a atuação do Estado ocorre com a participação de todos. Embora o Estado continue responsável pela oferta de serviços, suas funções são substancialmente alteradas, transferindo parte das tarefas de provimento de serviços públicos, para as PPP e para organizações não governamentais.

Essa mudança leva à formação de redes de governança, onde grupos sociais com interesses diversos se unem. Segundo Ball (2014), esses grupos são ligados por um conjunto discursivo compartilhado e legitimado dentro da rede de relações. Essa abordagem crítica revela a complexidade e as implicações dessa transformação na gestão educacional. A participação de aparelhos privados de hegemonia sugere que interesses particulares podem influenciar a

educação pública, levantando questões sobre a verdadeira natureza da democracia na gestão educacional. Em vez de uma participação genuinamente democrática, pode-se observar uma hegemonia de interesses privados mascarada sob o discurso da participação coletiva.

O PCG, nas suas três fases trouxe modificações efetivas na relação entre sociedade política e sociedade civil, ficou latente a construção de um Estado ampliado em que figurava um modelo de gestão inspirado na iniciativa privada. O Estado redefine seu papel em relação às políticas públicas, focando na regulação e controle dos resultados. A concepção de um “estado para resultados” transforma a escola em uma unidade produtiva e a educação em um serviço ou mercadoria. A qualidade é redefinida para se alinhar com a excelência empresarial, desvirtuando a educação de seu papel como direito social. Esse deslocamento da educação como direito para um produto de mercado reflete a adoção de práticas neoliberais, onde a eficácia dos processos e a maximização dos resultados tornam-se prioritários.

É certo que as fronteiras entre o público e o privado materializam-se de diversas formas e até restou comprovado, ao apresentar um programa e uma rede que possibilitou a existência de um arcabouço de ações que estão submetidas a lógica empresarial, tais como: i) a competição no credenciamento das instituições, ii) a própria competição em que os alunos são envolvidos, uma vez que o programa não é de matrícula compulsória, ou seja, o aluno precisa se candidatar a uma vaga; iii) monitoramento e avaliação por empresas privadas; iv) a compra de vaga em unidade privada que ofertam a EPT, v) a oferta dos cursos voltados para alimentar o mercado e desenvolvimento do Estado e vi) financiamento privado por aparelhos privados de hegemonia da EPT. É sobre este último que vamos tratar na próxima seção.

4.4 A Fundação Vale e a oferta do PEP

A disputa pela hegemonia em torno de um conhecimento válido não se dá descolada da atuação do Estado. Tomando como ponto de partida a análise efetuada sobre as contribuições de Gramsci e Poulantzas sobre o conceito de Estado, classe hegemônica, intelectuais orgânicos e APHs destacando que para ambos de forma generalizado o Estado é um local de disputa e, portanto, o Estado atua não apenas como um árbitro neutro, mas como um espaço de constante negociação e conflito entre diversos grupos sociais e políticos que buscam influenciar suas políticas e decisões. Assim, as políticas emanadas do Estado resultam, não exclusivamente das decisões daqueles que o representam, mas de complexos processos de acordos, concessões e disputas formulados tanto entre os representantes do Estado quanto no interior de frações de classe com interesses distintos que atuam tanto dentro quanto fora do Estado. Desta forma, a

ação do Estado e a formação de políticas públicas refletem um campo dinâmico e multifacetado de hegemonia, onde o poder é constantemente contestado e renegociado.

Neste sentido, o empresariado, representado por suas organizações empresariais disputa a política e o sentido da política junto ao Estado, que hora o representa, noutra solicita sua representação. Dentre as muitas formas encontradas pela SEE/MG para a oferta da EPT por meio do PEP, destaca-se o convênio realizado entre a SEE/MG e a Fundação Vale. O trabalho de Motta; Andrade (2020) em relação ao “empresariamento da educação de novo tipo” e suas “dimensões centrais: mercantilização, mercadorização e subsunção da educação ao empresariado” (MOTTA; ANDRADE 2020, p. 1) é um direcionamento para analisarmos este convênio pois se liga mais fortemente a lógica da subsunção da educação ao empresariado. Pois para MOTTA; ANDRADE (2020)

pode-se afirmar que o empresariado brasileiro atual, mais organizado e fortalecido politicamente, ratifica que a escolarização é um dos mecanismos de conformação, internalização e sedimentação da forma burguesa de enxergar e compreender o mundo, inclusive sua estrutura de classes; ou seja, é ferramenta de cimentação ideológica de qualquer bloco histórico que se inaugure sob a égide do MPC. (MOTTA; ANDRADE 2020, p. 8).

Nesta perspectiva passo a analisar o contrato entre a SEE/MG e a Fundação Vale para a oferta do PEP. No ano de 2011 a SEE/ MG firmou contrato com a Fundação Vale no valor “*estipulado da doação é de R\$ 55.000.000,00 (cinquenta e cinco milhões de reais), a ser desembolsado em duas parcelas*” em um convênio que tinha o seguinte objeto

É objeto do presente CONVÊNIO o apoio da FUNDAÇÃO VALE ao Programa de Educação Profissional - PEP desenvolvido pela SECRETARIA (doravante denominado PEP), a fim de: (i) expandir e aprimorar suas ações; (ii) ampliar a capacidade de atendimento do sistema educacional de nível médio técnico do Estado de Minas Gerais; (iii) fomentar o desenvolvimento econômico e a formação técnica de profissionais nas regiões onde a FUNDAÇÃO VALE atua; e (iv) executar o Plano de Trabalho integrante ao presente CONVÊNIO (Anexo I). (Minas Gerais, 2013, p.1)

É um convênio que sinaliza para muitas coisas, primeiro porque a Fundação Vale é uma empresa privada mantida pela maior empresa de exploração de Minerais de Brasil e que representa uma determinada fração de classe. E como representante de frações da classe ela busca investir em projetos que possa gerar benefícios para a empresa Vale S.A, portanto é uma entidade social e política, que tem claro o seu projeto de sociedade, sobre o que deve ser feito, moldando ideias e ações a fim de disputar as orientações que os governos devem seguir no país. É bastante revelador sua intenção quando o convênio busca “*expandir e aprimorar suas ações;*”, numa clara orientação de que é na iniciativa privada que o público pode se aprimorar, afinal existe uma desconfiança por parte da sociedade sobre as reais capacidade do público

executar as funções corroboradas inclusive pelos reincidentes discursos dos próprios representantes.

O outro ponto diz respeito a “*fomentar o desenvolvimento econômico e a formação técnica de profissionais nas regiões onde a FUNDAÇÃO VALE atua*”, tanto no ponto acima, como neste ponto a intenção da fundação é atuar tanto na sociedade política, quanto na sociedade civil, quando define quais as regiões precisam ser desenvolvidas possibilitando assim a superação de regiões sem que para isto as decisões das prefeituras sejam levadas em consideração. Ao se auto atribuir o papel de fomento do desenvolvimento a Fundação Vale toma para si o direito de interferir na gestão, por exemplo das prefeituras e na própria gestão do Estado, funcionando como um APH, da classe dominante organizando a economia, a política e o social no lugar da burocracia do Estado.

Em seguida o contrato apresenta a seguinte informação de que “*É condição precedente para os desembolsos a que se refere esta cláusula a indicação da FUNDAÇÃO VALE para o Comitê Gestor do PEP, conforme previsto na cláusula 3.1*” Onde se lê que

A fim de cumprir o objeto previsto na cláusula primeira, o ESTADO/SECRETARIA assegurará à FUNDAÇÃO VALE, enquanto vigente o presente CONVÊNIO, a participação no Comitê Gestor do PEP, observada a legislação que rege a matéria. (MINAS GERAIS, 2013, p.4).

O CG do PEP foi instituído no Decreto nº 45160/2009, na ocasião de sua instituição tinha a seguinte composição:

I - 2 (dois) representantes da Secretaria de Estado de Educação, cabendo a um deles a Presidência; II - 1 (um) representante da Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Ensino Superior; III - 1 (um) representante da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico; IV - 1 (um) representante do Conselho Estadual de Educação; V - 1 (um) representante do Instituto Mineiro de Desenvolvimento Integrado; VI - 1 (um) representante da Fundação João Pinheiro. (MINAS GERAIS, 2009, p.1).

Ainda era um comitê gestor composto por representantes da sociedade política. Com a alteração para o Decreto nº 45.599, de 11/05/2011, não só a Fundação Vale, mas outros representantes da sociedade civil passam a fazer parte do CG,

Art. 11. O CG-PEP será composto por: I – dois representantes da SEE; II - um representante da Secretaria de Estado do Trabalho e Emprego; III - um representante da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico; IV - um representante da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão; V - um representante do Conselho Estadual de Educação; VI - um representante do Instituto Mineiro de Desenvolvimento Integrado; VII - um representante da Fundação João Pinheiro; VIII - um representante da Federação do Comércio de Bens, Serviços e Turismo do Estado de Minas Gerais - FECOMÉRCIO; IX - um representante da Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais - FIEMG; X - um representante da Federação das Empresas de Transporte de Passageiros do Estado de Minas Gerais – FETRAM; e XI - um representante dos Parceiros Institucionais do PEP previstos no parágrafo único

do art. 21 deste Decreto, designado pelo Secretário de Estado de Educação (grifo nosso). (Minas Gerais, 2011, p. 1). (Minas Gerais, 2011, p. 4).

As análises de Poulantzas (1977) permite compreender que o “poder de uma classe” se manifesta na sua capacidade de conquistar seus interesses específicos e está intimamente relacionado ao seu lugar objetivo nas relações econômicas, políticas e ideológicas. Esse lugar reflete as relações desiguais de dominação das classes estabelecidas na divisão social do trabalho. Em essência, trata-se de uma relação que resulta da maneira como os seres humanos se organizam na sociedade para produzir sua existência. O poder, portanto, é um conceito que designa o campo das relações de força entre as classes sociais, englobando a capacidade de uma classe de influenciar, controlar e determinar a estrutura e a dinâmica dessas relações. Além disso, o poder não se limita apenas ao controle direto dos meios de produção, mas também abrange a influência sobre as instituições políticas e a hegemonia ideológica que legitima e perpetua a ordem social existente. Dessa forma, o poder de uma classe se expressa tanto na capacidade de impor seus interesses imediatos quanto na habilidade de moldar a percepção e a consciência coletiva, consolidando sua posição dominante na sociedade. A Fundação vale, sociedade civil, inscreve no aparelho de Estado, as condições de sua participação no convênio, e ela o faz porque pertencer ao CG é uma forma de levar a sua lógica.

Ainda na perspectiva de Poulantzas (1977) cada classe social ou segmento de classe que consegue transformar suas ideias em modelos a serem adotados pela sociedade como um todo tende a legitimar seus projetos no aparato estatal, utilizando, inclusive, estratégias de persuasão. Assim, são as concepções de mundo e os projetos sociais – desenvolvidos pelos intelectuais (individuais e/ou coletivos) das classes sociais em disputa na sociedade civil – que se tornam referências a serem implementadas no aparelho de Estado.

Ainda dentro do convênio a Fundação vale estabeleceu que

O ESTADO concorda e reconhece que a FUNDAÇÃO VALE divulgará o PEP e o presente CONVÊNIO, a fim de angariar outras empresas interessadas em apoiar o PEP, mediante doação de recursos financeiros ao ESTADO/SECRETARIA, que deverão, igualmente, ser utilizados exclusivamente no PEP. (MINAS GERAIS, 2009, p.3).

A burguesia se organiza por meio das fundações, ONG e OSCIPs com o intuito de aumentar a arena de batalha nas diversas frentes. Estas fundações, ONGS e OSCIPs também podem se organizar nas chamadas Fundações e associações sem fins lucrativos -FAFIS, e por sua vez as FAFIS se organizam nos Grupos de Institutos, Fundações e Empresas – GIFES. Essas entidades não apenas reconfiguram as demandas sociais e populares, mas frequentemente desmantelam conquistas históricas alcançadas por movimentos sociais. Ao fazer isso, elas convertem essas atividades em oportunidades de lucro, aproveitando-se das necessidades e

demandas da sociedade para criar mercados lucrativos. Esse processo de mercantilização das lutas sociais frequentemente resulta na desvirtuação dos objetivos originais dos movimentos, subordinando-os aos interesses econômicos das empresas e entidades que buscam maximizar seus ganhos financeiros a partir das dinâmicas sociais.

Outro ponto importante a se destacar neste convênio é que por envolver aporte financeiro oriundo da Fundação Vale o Estado que no PCG assume uma postura de um Estado mais indutor de políticas pela sociedade civil e por isto responsável pelo monitoramento e avaliação, no convênio com a Vale ele passa a ser fiscalizado pois segundo o que se lê no contrato o Estado passa a ter que “*Apresentar relatórios trimestrais sobre o aporte dos recursos apontados na cláusula segunda, comprovando a utilização dos valores exclusivamente para o PEP*”. (MINAS GERAIS, 2009, p.3).

Desde a redemocratização da política no Brasil, as frações dominantes aumentaram seus investimentos na criação de Aparelhos Privados de Hegemonia, que se apresentam sob uma aparência de neutralidade, com o objetivo de controlar todas as dimensões da política educacional escolar. Recentemente, sob a direção da fração financeira, diferentes setores da burguesia têm trabalhado para assegurar a hegemonia de seus interesses nas escolas, definindo o que deve ou não ser ensinado, como devem ser formados os docentes, como esses docentes devem ser selecionados, como deve ser avaliado o sucesso escolar, entre outros aspectos. A disputa pela política educacional é crucial para que essas frações dominantes recuperem o ritmo de crescimento de seus lucros, através da formação de um tipo de trabalhador alinhado com as demandas atuais do mercado. Isso também visa garantir a estabilidade política ao isolar ideologias e manifestações antissistemas e persuadir a sociedade sobre sua capacidade de promover um crescimento econômico aliado ao que eles chamam de "justiça social".

Um ponto que foi forte no PCG e é retomado no PEP e na REDE de formação profissional é o Monitoramento e avaliação.

4.5 Monitoramento e Avaliação

O Monitoramento e Avaliação do PEP foi realizado pelo Instituto de Tecnologia e Desenvolvimento de Minas Gerais – Herkenhoff & Prates (H&P), que apresentei na seção 4.2.1.4 como um APH. O Sistema de Monitoramento e Avaliação SIMA, tem por finalidade básica acompanhar e avaliar a execução do programa, de acordo com uma metodologia acordada com o CG do Programa, cujo objetivo é apresentar dados e informações que visam

orientar decisões quanto à promoção da Educação Profissional Técnica. São objetivos do SIMA segundo os documentos consultados

1. Eficiência: o SIMA visa minimizar os custos do Programa e maximizar os seus resultados; 2. Eficácia: o SIMA busca garantir o alcance das metas do Programa. 3. Efetividade: o SIMA busca garantir a correspondência entre os objetivos do Programa e os resultados atingidos 4. Accountability: o SIMA propicia a demonstração, de forma clara e imparcial, dos resultados e do desempenho frente aos objetivos fixados (SEE/MG, 2010, p 134).

Para a SEE/MG os métodos de gerenciamento, monitoramento e avaliação são fundamentais para o sucesso de uma política pública. O Gerenciamento e o monitoramento visam respectivamente transformar as intenções planejadas e pactuadas em resultados e a superação dos obstáculos à implantação dos projetos e entregas dos serviços públicos. Ao final a avaliação indicará medidas corretivas ou preventivas que proporcionará aprendizagem sistemática para a organização (SEE/MG, 2010).

Mais especificamente o monitoramento e a avaliação do PEP têm como objetivo possibilitar o acompanhamento e analisar a execução do programa e os resultados alcançados, tendo como referência planejamentos e parâmetros preestabelecidos juntos a SEE/MG. Embora avaliação e monitoramento sejam dois termos trabalhados conjuntamente, no PEP eles são duas atividades diferenciadas. O monitoramento consiste na coleta sistemática e na análise de informações de como o projeto avança. Esse monitoramento tem como objetivo melhorar a eficiência e a eficácia de sua execução, baseando-se em metas e atividade definidas durante as fases de planejamento. Por meio do monitoramento a SEE/MG busca manter o trabalho em sua linha geral e identificar problemas em sua execução. Já a avaliação na análise dos documentos que se pesquisou remete à comparação entre os resultados pretendidos pelo programa e o real efeito observado utilizada como forma de verificação se os objetivos planejados foram alcançados ao final de um ciclo ou de toda a implantação do projeto (H&P, 2013).

A consultoria prestada à SEE/MG contempla a estruturação e operacionalização do processo de supervisão, monitoramento e avaliação, englobando a elaboração de instrumentos para: coleta de dados nas instituições de ensino; processamento e produção de relatórios gerenciais; definição de fluxos e processos de trabalho internos e externos; realização de treinamentos para repasse de metodologia de trabalho e orientações para a equipe de supervisores. Além do monitoramento e avaliação da execução dos cursos, também estão englobados no monitoramento e avaliação os processos de credenciamento e recomendação

para a compra de vagas nas instituições de ensino pela SEE/MG; inscrição, seleção e matrícula de alunos; acompanhamento da taxa de emprego dos alunos do PEP versus a taxa geral e da satisfação do empregador com o funcionário oriundo do PEP.

Entre as diversas ações previstas, destacam-se aquelas relacionadas à supervisão dos cursos ofertados pelo PEP. Para tanto a H&P utiliza-se de duas equipes para a realização das atividades de inspeção e supervisão in loco. São elas: a equipe de Inspectores das Superintendências Regionais de Ensino da SEE/MG e a equipe de supervisores de campo da Herkenhoff & Prates (H&P, 2013). A equipe de Inspectores das Superintendências Regionais de Ensino da SEE/MG é responsável por acompanhar o programa nas instituições onde é implementado o PEP. Ela tem como função principal, no SIMA verificar in loco a:

I – organização e execução de suas atividades, em consonância com a legislação vigente; II – pessoal docente e técnico-administrativo devidamente qualificado; III – instalações físicas, material e equipamento didático-pedagógico e de informática, inclusive acervo bibliográfico adequado (CEE/MG, 2002, p. 1)

São também procedimentos realizados pelos inspetores durante as visitas: a) diálogo com professores, funcionários, alunos e coordenadores para acompanhamento dos cursos; b) observação da instituição, dos materiais didáticos, dos programas e das atividades desenvolvidas no âmbito dos cursos supervisionados; c) coleta de dados sobre as condições da estrutura física, dos recursos de apoio, bem como das dificuldades de alunos e docentes para a realização das atividades e das relações dentro das instituições; d) consulta aos planos de curso, aos diários de classe, à matriz curricular, à documentação dos alunos e aos demais registros; e) acompanhamento da movimentação dos alunos nos cursos, da frequência, do absenteísmo e da evasão; f) preenchimento on-line dos instrumentos de monitoramento e avaliação; g) registro da visita realizada; e h) indicação dos aspectos problemáticos (ou ocorrências) que merecem maior atenção por parte da gestão do PEP, sendo ou não alvo de notificação.

Para a realização das ações previstas, os Inspectores das Superintendências Regionais de Ensino são capacitados pela H&P. A equipe de supervisores de campo da H&P é composta por equipe técnica multidisciplinar (integrada por pedagogos, estatísticos, cientistas sociais, especialistas em monitoramento e avaliação de profissionais de tecnologia da informação), que atua no planejamento das atividades de coleta de dados, nas capacitações programadas, além de proporcionar suporte e orientação a todas as equipes de Inspeção Escolar (H&P, 2013).

Ao contratar prestação de serviços de uma consultoria privada o governo de Minas Gerais assume a lógica da gestão privada, trazendo consequências para a gestão democrática e para a qualidade do ensino público. Essa lógica diz respeito à importação de ideias, métodos e práticas do setor privado, entre elas pode-se destacar: inserir no cotidiano escolar e entre os

estabelecimentos de ensino a competitividade, induzir a qualidade da educação pautada pela lógica do mercado e desconsiderar a realidade escolar por meio do trabalho com materiais padronizados. Um dos relatórios⁷⁸ produzidos pela H&P refere-se a um ranking das melhores escolas privadas. Essa informação, presente na plataforma do PEP, fica disponível para consulta apenas para os estabelecimentos de ensino. De fato, a H&P não tem o papel de recomendar a continuidade desta ou daquela escola, no entanto, por meio de seus instrumentos padronizados e dos dados coletados nas visitas do Serviço de Inspeção Escolar e da equipe de supervisores de campo da H&P, em que é feito um preenchimento on-line dessas informações, o último item do diz respeito à continuidade ou não da oferta do curso neste ou naquele estabelecimento escolar.

É possível, desse modo, fazer uma analogia com as escolas charter que são escolas públicas geridas por organizações privadas, com ou sem fins lucrativos. Nessa modalidade de parceria público-privada é estabelecido um contrato de gestão durante um determinado período, cuja renovação está sujeita ao cumprimento de metas educacionais que, em geral, incluem o desempenho de alunos em exames padronizados. Assim, pode-se dizer que o PEP adquire uma gestão privada na medida em que seu modelo de monitoramento e avaliação é feito por uma consultoria privada que cria parâmetros de excelência, revertido em questões objetivas a serem aplicadas nas instituições e nos professores e alunos. O que pode significar ao sistema público ceder suas prerrogativas de ofertar educação pública de qualidade e comprar um produto pronto, no caso do PEP a compra do sistema de monitoramento e avaliação por agentes externos, transformando os sujeitos responsáveis pela educação em burocratas que preenchem muitos papéis. (PERONI, 2008).

O processo de construção da democracia é fragilizado, uma vez que as decisões sobre as escolas são verticalizadas e departamentalizadas, desconsiderando o envolvimento da comunidade. No caso da departamentalização, o serviço de Inspeção Escolar por sua especificidade⁷⁹ e demanda de trabalho não tem condições de ser um especialista em educação profissional de nível técnico, e as competências requeridas para avaliação do curso não são previamente estudadas. É quase impossível que um profissional consiga fazer uma visita in loco e atestar com fidedignidade que este ou aquele curso pode funcionar com base na análise dos

78 Relatório Executivo de Supervisão do Curso. Disponível em: http://srv63.pepminas.com.br/pepav/outros/sistema/arquivos/ModeloRelatorioExecutivo_PEPVII.pdf. Acesso em: 23/12/2014

79 A Resolução do Conselho Estadual de Educação de Minas Gerais n. 456, de 30 de setembro de 2009, dispõe sobre o serviço de inspeção escolar neste estado.

laboratórios, por exemplo. A H&P utiliza os instrumentos como balizadores dessa análise, mas quem preenche as informações é o Serviço de Inspeção Escolar.

Ao avaliar as escolas tomando como base os parâmetros exigidos pela consultoria privada, o conceito de quase-mercado se fortalece, uma vez que o mérito e a hierarquia passam a ser os balizadores da extinção ou permanência daquela instituição credenciada pela REDE. Abaixo a Figura 11 apresenta um pequeno recorte com as instituições que demonstraram melhores e piores indicadores de qualidade, considerados a partir da taxa de evasão, visitas técnicas e identificador de credenciamento. A primeira coluna destaca as instituições mais bem-conceituadas na oferta de cursos e a segunda coluna as instituições com piores indicadores.

Figura 11 – Melhores e piores instituições do PEP

Melhores Instituições Mantidas	Piores Instituições Mantidas
Centro Educacional Conceição Ferreira Nunes - Cecon	Colégio Pirâmide
Unitec Escolas Integradas	Centro De Formação Profissional De Nível Médio - Ltda
CEM - Centro Educacional De Manhuaçu	Centro Politécnico De Treinamento, Ensino E Pesquisa Ltda.
Centro De Educação Profissional Bit Company	Unidade De Ensino Técnico Senac - CFP De Varginha
Colégio América Do Norte	Faculdade Do Trabalho - Instituto Educacional Maria Ranulfa Ltda
Colégio Síntese	Instituto Educacional Meta
Fundação Educacional Montes Claros - FEMC	Unidade De Ensino Moderno I
Colégio Tecnológico Delfim Moreira	Colégio Etep - Escola Técnica De Passos
Escola De Educação Profissional Newton Paiva - Carlos Luz	Centro Técnico Elza Rocha Rodrigues
Escola pro – imagem.	Centro Educacional Santos Dumont
Universal Informática Ltda.	Colégio Uberaba
Escola De Educação Profissional Newton Paiva	Unidade De Ensino Moderno II
Escola De Educação Profissional Newton Paiva	Cesboe - Centro Educacional Profissionalizante Ltda.
Escola De Educação Profissional Newton Paiva	Unitec Uberaba Ltda Epp
Escola De Educação Profissional Newton Paiva	Unitec Uberaba Ltda Epp
Escola De Educação Newton Paiva	Centro Politécnico De Treinamento, Ensino E Pesquisa Ltda
Centro Tecnológico De Lavras - Cetec	Cetec Cursos Profissionalizantes Ltda
Colégio Técnico Da Facie	Escola Técnica Elisabeth Rombach
Uber Empreendimentos Culturais Ltda	Centro De Formação Profissional Da Fec
Instituto Genesis Ltda	Escola De Enfermagem Nossa Senhora Do Pilar
Fundação Nossa Senhora De Guadalupe	Escola Técnica De Educação Profissional M&R Ltda.
Ensino Profissionalizante Ltda Me	Centro De Formacao Profissional Jose Fernando Coura
Policlínica Odontológica Ortoprev Ltda	Unitec Noroeste Ltda
Unifenas- Universidade José Do Rosário Vellano	Unitec Noroeste Ltda

Fonte: MG/SEE/MG/SEP/NIE, 2014a,

Em que se pese a seleção classificatória e, portanto, a meritocrática, a avaliação das instituições ofertantes dos cursos metaforicamente pode ser analisada como um triângulo, cujos vértices se compõe de elementos de responsabilização, privatização e meritocracia. A responsabilização, referente ao primeiro vértice, sumariamente descrevendo, inclui três elementos: medição do desempenho dos alunos; relatório publicizado do desempenho da escola; e recompensas ou sanções baseadas em alguma medida de

desempenho ou de melhora do desempenho. Os procedimentos de responsabilização são bem vastos e em especial suas consequências atingem todos os níveis da administração, ou seja: a) a administração do sistema educacional, enquanto administração local; b) as escolas, na figura dos diretores; e c) a sala de aula, na figura do professor e do aluno (FREITAS, 2011).

Já o segundo vértice compreende o que alguns autores⁸⁰ denominaram de escolas privatizadas sob contrato (*charters schools*) em que privatizar não significa somente transformar a educação em um negócio para obter recursos públicos, mas também significa introduzir a lógica do privado na instituição pública. O terceiro e último vértice refere-se a meritocracia, que é o ingrediente básico deste processo, pelo qual se pretende legitimar perante a opinião pública as ações de controle dos profissionais da educação, a forma de gestão e a própria privatização das escolas. Esse processo legitima vários interesses sob o manto da objetividade científica das avaliações. E ainda, de acordo com a concepção mercantil, os direitos passam a ser conquistados por mérito, livrando o Estado da incumbência de assegurar a qualidade da educação, conseqüentemente, o conceito de cidadania é reformulado, passando a ser um conjunto de propriedades adquiridas pelos indivíduos, ou seja, os direitos sociais se tornam mercadorias e o cidadão um consumidor (FREITAS, 2011).

Minas Gerais utiliza o monitoramento e a avaliação como um componente para conseguir alguns objetivos na oferta de EPT como: direcionar a oferta da EPT para a iniciativa privada diminuindo assim os investimentos na sua rede própria de ensino; não diminuir o financiamento, ao contrário, aumentar com a inserção de novas unidades de ensino privada a cada edital de credenciamento; mudar a cultura do setor público imprimindo uma lógica de qualidade espelhada no setor privado; dar ênfase na valorização dos resultados, desconsiderando a avaliação dos processos envolvidos na oferta de EPT (AFONSO, 2005).

Ainda em relação ao acompanhamento e avaliação dos cursos contratados ao longo do PEP foi instituído o Comitê Gestor da Rede Mineira de Formação Profissional Técnica de Nível Médio (Decreto n. 45.160, de 31 de agosto de 2009), com as seguintes atribuições:

[...] revisar as normas de organização e funcionamento do Programa de Educação Profissional – PEP – e propor os aperfeiçoamentos que julgar pertinentes; aprovar o Catálogo de Cursos Técnicos do PEP e a distribuição de vagas para os diferentes

80 COOKSON, P. *School choice: the struggle for the soul of American education*. New Haven: Yale University, 1994; SOUSA, Sandra Zakia Lian; OLIVEIRA, Romualdo Portela. Políticas de avaliação da educação e quase mercado no Brasil. *Educação e Sociedade*, set/2003, v. 24, n. 84, p. 873-895.

cursos e Superintendências Regionais de Ensino – SRE –, com base nas demandas de mercado e nas expectativas dos candidatos; propor critérios para credenciamento de instituições que venham a integrar a Rede Mineira de Formação Profissional Técnica de Nível Médio; propor parâmetros de definição de custos para os cursos técnicos a serem contratados; acompanhar a implementação e avaliação do PEP; propor as medidas que julgar pertinentes para o aperfeiçoamento do PEP, inclusive estudos de impacto do programa e o acompanhamento de egressos (SEE/MG, 2009, p. 1).

Um olhar mais acurado sobre o excerto permite, inicialmente, uma dupla perspectiva de análise. A primeira diz respeito à opção feita pelo governo de Minas em relação aos órgãos que cuidariam da educação profissional. Embora ela esteja alocada na Secretaria de Estado da Educação, o que conotaria uma ideia de que a educação profissional é uma prioridade da SEE/MG, isso não se confirma uma vez que as atribuições são distribuídas entre vários órgãos gestores, principalmente aqueles ligados ao desenvolvimento econômico e social. Essa perspectiva é histórica, desde sempre a educação profissional tem sido funcional ao modelo de desenvolvimento econômico.

Na atualidade, por meio das análises de intelectuais na área observa-se que o mercado tem exigido cada vez mais uma qualificação mais genérica, menos especialista, sem foco em uma determinada ocupação, para que o trabalhador possa ser utilizado em uma miríade de ocupações possíveis naquilo que o ele precisa, ou seja, esse trabalhador flexível é o que ocupa postos de trabalhos diferentes em suas matrizes e em diferentes momentos, com ou sem carteira assinada, sazonalmente, de acordo com a necessidade do capital. Na acumulação flexível, as competências requeridas de maior importância são as flexíveis e genéricas, tais competências podem ser adquiridas no ensino médio e sua especificidade pode contar no plano curricular com aqueles conteúdos de formação inicial para o trabalho. Assim, dessa forma, temos um trabalhador mais adaptável aos arranjos produtivos (RAMOS, 2008).

Já a segunda análise diz respeito à privatização da política educativa que se efetiva por meio dos interesses corporativos dos agentes privados materializada em sua participação direta nos organismos estatais de fiscalização e acompanhamento da oferta de cursos da EPT. Com o Comitê Gestor intensificando a intervenção de grupos, setores e instituições privadas. A tarefa de avaliação e possivelmente da formulação da agenda e da correspondente política educativa parece estar se transferindo para o setor privado lucrativo ou não lucrativo, haja vista a generalização de contratações de instituições e empresas por redes públicas estaduais.

O desafio presente do PEP é monitorar e avaliar a qualidade do ensino no mercado educacional onde as vagas foram adquiridas. O monitoramento inclui também a avaliação do aluno egresso por meio de uma pesquisa de impacto desse programa com o objetivo de avaliar

a empregabilidade e proficiência dos alunos participantes do PEP. Nessa perspectiva, segundo Lessard, Brassard e Lusignan (2005):

O Estado não se retira da educação. Ele adapta um novo papel, o do Estado Regulador e Avaliador que define as grandes orientações e os alvos a atingir, ao mesmo tempo que monta um sistema de monitorização e de avaliação para saber se os resultados desejados foram, ou não alcançados. Se por um lado, ele continua a investir uma parte considerável do seu orçamento em educação, por outro lado, ele abandona parcialmente a organização e a gestão quotidiana, funções que transfere para os níveis intermediários e locais, em parceria e concorrência com atores privados desejosos de assumirem uma parte significativa do ‘mercado’ educativo (LESSARD, BRASSARD E LUSIGNAN, 2002, p. 35 apud BARROSO, 2005, p. 732).

Em relação a EPT o excerto abaixo, um pouco longo, mas de leitura imprescindível, é elucidativo como diretrizes que a gestão Aécio Neves traçou para a EPT em Minas Gerais

(...) esse é o novo enfoque da Educação Profissional: 1. A superação total do entendimento tradicional de Educação Profissional como simples instrumento de uma política de cunho assistencialista, ou mesmo como linear ajustamento às demandas do mercado de trabalho; 2. Importante estratégia para que os cidadãos, em número cada vez maior, tenham efetivo acesso às conquistas científicas e tecnológicas da sociedade contemporânea; 3. Impõe-se a superação do antigo enfoque da formação profissional centrada apenas na preparação para a execução de um determinado conjunto de tarefas, na maior parte das vezes, de maneira rotineira e burocrática; 4. Requer para além do domínio operacional de um determinado fazer, a compreensão global do processo produtivo, com a apreensão do saber tecnológico presente na prática profissional e a valorização da cultura do trabalho, pela mobilização dos valores necessários à tomada de decisões. Nesta perspectiva, não basta apenas aprender a fazer; 5. É preciso saber que existem outras maneiras para aquele fazer e saber por que se escolheu fazer desta ou daquela maneira; 6. É preciso deter a inteligência do trabalho, com a qual a pessoa se habilita a desempenhar, com competência e autonomia intelectual, suas funções e atribuições ocupacionais, desenvolvendo permanentemente suas "aptidões para a vida produtiva" (MINAS GERAIS, 2010, p. 5-6).

São traços que além de auspiciosos, carregam uma presunção técnica sem tamanho, considerando o arcabouço de teóricos que se debruçam sobre os aspectos aqui enumerados. Primeiro em relação à “superação total do entendimento tradicional de EPT como simples instrumento de uma política de cunho assistencialista”. É fato que em se falando em EPT é preciso considerar recursos abundantes para a oferta, pois um curso técnico não se faz com quadro branco, pincel e professor, há um envolvimento de disciplinas práticas, laboratórios, equipamentos e muitas vezes visitas técnicas. No entanto, na realidade não existia/existe um mecanismo fixo na legislação brasileira que assegure dinheiro para a EPT. Temos o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação Básica – FUNDEB com percentuais e vinculações diversas para a educação, mas inexiste um percentual fixo para a EPT. Ela continua dependendo de cada governo, de cada

orçamento anual, da vontade e da sensibilidade dos programas que são como se sabe afetos a interferência política. A arrecadação do Sistema S, é uma demonstração de que é possível a estruturação de um fundo público para financiar uma política de Educação Profissional Técnica pública (FRIGOTTO, 2007; GRABOWSKI, 2012).

Em relação à segunda meta *“importante estratégia para que os cidadãos tenham efetivo acesso às conquistas científicas e tecnológicas da sociedade contemporânea”* esbarra num pressuposto básico em que somente um investimento na educação básica, na construção de um ser humano na perspectiva omnilateral pode ser capaz de transferir a base de conhecimento técnico para a tecnológica. Nesse sentido, Kuenzer afirma que

ao analisar as novas demandas de educação profissional, derivadas das mudanças na base técnica com a crescente utilização da microeletrônica, que demandam cada vez mais domínio das categorias referentes ao trabalho intelectual em contraposição à centralidade do conhecimento tácito, típica do taylorismo/fordismo, tem-se afirmado que, ao tempo em que as pesquisas levam a estas constatações, as políticas públicas em vigor para todos os níveis de ensino propõe como tarefa à escola o desenvolvimento de competências entendidas como capacidades de realizar tarefas práticas, desvalorizando, e mesmo declarando desnecessário, o conhecimento científico (KUENZER, 2007, p. 505).

Na sequência, em relação às outras três diretrizes podem-se dizer que na prática representou um enfoque educacional oposto, uma vez que como apontou Ferretti, (2000) referindo-se ao cenário mineiro, o que se efetivou foi

[...] um paralelismo mecânico entre cursos existentes e as presumíveis necessidades da economia para recomendar adequações destes, ou de cursos potenciais, a tais necessidades, sem estudos mais aprofundados do mercado de trabalho, apoiando-se em suposições muito questionáveis da perspectiva desse mesmo mercado, especialmente nas condições criadas pela produção e pelos serviços de caráter capital intensivo (por exemplo, a de que ele se pauta pelo estoque de trabalhadores qualificados, ou a de que a frequência aos cursos amplia as possibilidades de inserção ou, ainda, a de que os mercados são estanques) (FERRETTI, 2000, p. 94).

O discurso do Estado parece estar claro quanto à necessidade da escola e de seus atores se prepararem para mudar e se adaptar às novas situações propostas pelo mercado. Reforçam os modelos econômicos e impõe para a educação a necessidade de um novo modelo de formação, mais flexível e ajustável às novas demandas. Autores como Ciavatta (2005), Frigotto (2005), Ramos (2005), Ferreira (2005), Kuenzer (2000), dentre outros, defendem a formação integrada como proposta e como possibilidade para reverter o problema da dualidade estrutural. De acordo com Ciavatta,

(...) a ideia de formação integrada sugere superar o ser humano dividido historicamente pela divisão social do trabalho entre a ação de executar e a ação de pensar, dirigir ou planejar. Trata-se de superar a redução da preparação para o trabalho ao seu aspecto operacional, simplificado, escoimado dos conhecimentos que estão na sua gênese científico-tecnológica e na sua apropriação histórico-social. Como formação humana, o

que se busca é garantir ao adolescente, ao jovem e ao adulto trabalhador o direito a uma formação completa para a leitura do mundo e para a atuação como cidadão pertencente a um país, integrado dignamente à sociedade política. (CIAVATTA, 2005, p. 85).

Ciavatta (2005, p. 94-95) destaca que formação integrada implica humanização de todo ser humano, mas que geralmente o sentido educativo é corroído por fatores externos – as guerras travadas pelo tráfico, a violência, a inversão de valores (da vida e do trabalho) - que adentram as escolas e fazem ruir expectativas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo geral desta pesquisa foi analisar o programa choque de gestão não apenas como um Reforma Administrativa do Estado – RAE, mas ainda, como uma política de ampliação do estado, que contou de um lado, com o domínio político e econômico da classe hegemônica por meio das entidades, associações e empresariado e portanto dos seus aparelhos privados de hegemonia - APHs e do outro o Estado redefinindo o seu papel se retirando da oferta direta, e portanto um facilitador financeiro e concentrando sua ação no monitoramento e avaliação como é o caso da oferta do Programa de Educação Profissional – PEP.

Alguns pressupostos fizeram parte do norte desta pesquisa, entre eles estavam os seguintes: i) que o PCG não era apenas uma RAE; ii). que o governo de Minas Gerais contou com algumas organizações empresariais da sociedade civil para implementar o PCG; iii). que estas organizações da sociedade civil pertenciam a diferentes frações do capital; iv). Que a implantação do PCG determinou a escolha política da EPT em Minas Gerais. Tentei desvendar estes pressupostos a partir da investigação analítica e do caminho epistemológico, em torno da implementação, no caso, das três fases do PCG.

Em 2003, o Governador vitorioso do pleito de 2002 em Minas Gerais, em conformidade com os governos passados e a direção econômica nacional até 2002 deu continuidade a abordagem neoliberal e aprofundou sua relação com o neoliberalismo propondo logo de início uma reforma administrativa. As sucessivas vitórias dos governos do PSDB no âmbito estadual de Minas Gerais, após a primeira eleição de Aécio Neves pode ser entendida como o produto de um arranjo político empresarial que se consolidou nas últimas décadas e se intensificou com a aceleração da liberalização econômica característica dos anos 1990.

Este arranjo é reconhecido por sua orientação neoliberal, que, embora não seja o único fator determinante, contribuiu para o sucesso eleitoral do partido no estado. Fatores conjunturais, como a crise fiscal, a falta de capacidade de investimento e a figura carismática do então há época Senador Aécio Neves, com a ausência de um contraponto político com virtudes hegemônicas comparáveis, favoreceram a sedimentação do PSDB como força predominante no Governo Estadual. A análise do alinhamento entre as políticas do governo do PSDB e o arranjo político empresarial em Minas é mais reveladora do que uma interpretação que se limite às circunstâncias imediatas das eleições a partir de 2002.

Diante desse contexto, Aécio Neves apresentou um plano de governo que, em sua visão, representou uma nova abordagem para a Reforma Administrativa do Estado (RAE) em Minas

Gerais. O objetivo era reorganizar a crise orgânica do novo bloco histórico, promovendo a expansão do capital por meio da conciliação das diferentes frações de classe, neutralizando as lutas sociais e impulsionando uma recomposição burguesa fundamentada em princípios neoliberais. O diagnóstico do novo governo que assumia o Palácio da Mangabeiras foi baseado no estudo “Minas Gerais do Século XXI”, realizado em 2002 pelo Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais (BDMG), a pedido de alguns aparelhos privados de hegemonia, como apontado por Guimarães e Campos (2008). Esse estudo foi o ponto de partida para a ideia de que o Estado precisava de um “choque de gestão”. O termo foi usado pela primeira vez nesse contexto, com o intuito de provocar uma reflexão sobre a necessidade urgente de reformar o modelo burocrático da administração pública, que era conhecido por sua rigidez e excessiva centralização. O propósito, além de superar a crise fiscal, era implementar um modelo de Estado gerencial, reafirmando o Estado capitalista neoliberal e estabelecendo novas interlocuções com organismos internacionais.

Com isso, a reestruturação da máquina pública foi vista como condição essencial para assegurar a eficiência e a eficácia do setor público estadual, como destacado no estudo do BDMG (2002, p. 62). Assim, foi solicitada à Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG) a delegação de poderes para reformular a estrutura administrativa do Poder Executivo, adaptando-a às necessidades do Programa Choque de Gestão (PCG), além de atender à necessidade urgente de reduzir os custos do setor público. A implementação dessa reforma contou com o apoio integral do governo anterior, que, de acordo com Tripodi (2014), trabalhou para criar um arcabouço legislativo que permitisse ao novo governo realizar mudanças substanciais, não apenas em termos técnicos, mas também em sua estrutura organizacional.

A RAE em Minas Gerais se constituiu de uma série de programas que começou com o “Choque de Gestão”, passou para “Estado para Resultados” e depois para “Gestão para Cidadania” não revelou ser um objeto de estudo fácil. Apesar de formalmente definido em documentos, a análise das diferentes interpretações e apresentações feita pelos seus autores mostrou-se um desafio significativo. A dificuldade em encontrar coerência e continuidade nas diversas propostas apresentadas desde 2003 até 2014 ilustra a complexidade do tema e a importância de um exame crítico para delimitar claramente seus objetivos e eficácia.

Embora nos textos que apresentam o programa *Choque de Gestão* seja destacada sua “originalidade e singularidade (...) nos panoramas/trajetórias das políticas de gestão nacionais e internacionais”, recusando-se a reconhecer ou estabelecer qualquer influência das reformas realizadas no passado, no próprio Estado de Minas Gerais ou pelo PDRAE de 1995 no governo federal, reconhece-se que o programa *Choque de Gestão*, tem o mesmo diagnóstico de crise

encontrado por FHC (1995-1998). Crise que na sua versão, não se encontra no capitalismo, mas é uma crise do Estado e as estratégias para superação dessa crise seria a reforma do Estado, os investimentos nas parcerias público e privado e o terceiro setor, denominados de organizações não governamentais.

Estes documentos que foram objeto de nossa análise foram produzidos em forma de memória após cada fase do Programa Choque de gestão. Seus autores eram servidores públicos ocupantes de altos cargos no governo ou pessoas fora do círculo do serviço público, pertencentes a iniciativa privada que foram recrutados por meio de um processo não muito explícito para ocuparem cargos no governo do Estado. Contou também com o apoio como apontou Tripodi: “Souza (2016) *de atores do alto escalão que atuaram no primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso e que migraram para as unidades subnacionais, a partir de 2003*”. (TRIPODI; SOUZA, 2016, p. 316).

O processo de desenvolvimento do “Choque de Gestão”, foi caracterizado pela escassa divulgação de seus métodos, procedimentos e participantes, também representou um dos grandes desafios deste estudo. Compreender a motivação por trás das ações dos autores do PCG exige conferir consistência às descobertas realizadas.

Uma grande preocupação era não comparar as propostas e métodos do PCG com paradigmas já estabelecidos por especialistas em Administração Pública, buscando me afastar o máximo possível destas concepções, pois não via possibilidade de pesquisa diante de um objeto, que embora insistisse na originalidade, “*verificou-se que o programa ‘Choque de Gestão’ se constitui como inovadora experiência de inserção da administração estratégica no setor público, sobretudo ao permitir uma reorganização e modernização da Administração Pública*” (VILHENA; MARTINS; MARINI; 2006, p. 73), nas ações e nos textos se constituía uma releitura da Reforma Administrativa do Estado realizada pelo Governo FHC a partir de sua eleição.

Ao aprofundar-me nas leituras a análise que emergia sobre o Programa *Choque de Gestão* era que ele consiste em uma cartografia neoliberal em que elementos se misturavam e muitas vezes encontrei entre seus idealizadores uma mistura entre elementos da privatização e elementos da terceira via cujo objetivo persiste em diminuir investimentos na estruturação e fortalecimento da Administração Pública; terceirizar; abandonar qualquer intervenção planejada do Estado na economia; transferir recursos públicos para o setor privado e focalizar as políticas públicas de saúde, educação e segurança, tudo isto com a vulgata de que a administração gerencial é um poderoso antídoto contra a ineficiência e ineficácia do serviço

público. Abaixo um trecho extraído do programa Choque de Gestão que não só ilustra como tipifica o que acabou de ser descrito acima

[...] o estado promove equidade, mas é menos eficiente. Enfraquecê-lo em detrimento das demais esferas pode levar à baixa capacidade de governo; fortalecê-lo pode levar ao estatismo dirigista e formas autoritárias perversos. O mercado é virtuoso em eficiência, mas insensível em equidade. Enfraquecê-lo em detrimento das demais esferas pode levar à ineficiência e perda de competitividade; fortalecê-lo pode levar a formas perversas de “mercado livre”, concentração e “capitalismo selvagem”. O terceiro setor é virtuoso porque é o domínio do valor, da causa, provendo meios de expressão de iniciativas comunitárias e cidadãos essenciais à afirmação da identidade cívica, mas sua natureza não é a regra de direito. Fortalecê-lo em detrimento das demais esferas pode gerar formas anímicas de atuação paroquial ou formas perversas de comunitarismo excessivo; enfraquecê-lo pode levar à negligência de comunidades e identidades (VILHENA et al, 2006, p. 27).

Na análise proposta por Vilhena et al. (2006) embora destaque os desafios complexos que surgem ao tentar equilibrar as esferas do Estado, do mercado e do terceiro setor, enfatizando que a fraqueza ou o fortalecimento excessivo de qualquer uma dessas esferas pode gerar distorções que afetam tanto a eficiência quanto a equidade. Sentencia em sua reflexão que nenhum dos três domínios isoladamente é capaz de atender plenamente às demandas de uma sociedade justa e eficiente. É, portanto, estabelece que é essencial que se busque um equilíbrio entre o papel regulador do Estado, a eficiência do mercado e o valor comunitário do terceiro setor, para evitar os riscos de autoritarismo, ineficiência ou exclusão social. Esse equilíbrio deve ser orientado por políticas públicas que consigam integrar essas esferas de forma complementar, minimizando os impactos negativos de sua supervalorização ou negligência.

Na prática o equilíbrio sustentado em sua análise com a implementação do PCG o que observei por meio da pesquisa aspectos e ações que aprofundaram entre outras coisas: a centralização do poder e a criação de elites burocráticas; complexidade dos sistemas administrativos e do aspecto sociopolítico de gestão pública; dificuldade de adaptar técnicas do setor privado ao setor público; e incompatibilidade existente entre a lógica gerencial e o interesse público. De um modo geral o modelo gerencial na administração pública dificulta o comprometimento com a participação cidadã e a ampliação da democratização do Estado (PAES DE PAULA, 2005).

Assim, para aprofundar-me realmente naquilo que constituiu o verdadeiro objetivo do PCG busquei o que não estava explícito nos documentos. Enchi-me de indagações para tentar escupir na imagem do programa o que de fato o tinha tornado tão eficiente a ponto de um de seus idealizadores, Antônio Augusto Anastasia, perder a reeleição para o segundo mandato e ainda assim, nas gestões posteriores ao PSDB, a máquina pública continuar com a ideologia do PCG. Procurei investigar o PCG, a partir da sua longevidade no contexto mineiro, pois mesmo tendo se passado quase 20 anos do início da implementação é possível colher frutos, haja vista

o governo despótico de Romeu Zema que aproveitou todo o arcabouço legal do PCG para dar continuidade a suas políticas sem exarar nenhuma legislação, pelo menos foi o que observei em relação a educação.

A partir do arcabouço teórico-metodológico gramsciano, passamos a analisar os documentos com base nos seguintes conceitos de Gramsci: Estado ampliado, hegemonia, APHs, guerra de posições e intelectuais orgânicos. Com as sucessivas leituras alguns APHs que estiveram presentes no processo de implantação do PCG foram se destacando destas leituras. Era perceptível que um grupo de empresários, valendo-se da possibilidade de reconfiguração do espaço público e, a partir de sua condição de sujeitos da sociedade civil ganhasse espaço na participação dos processos das mudanças das políticas não só do processo de *“reordenar a máquina pública como condição fundamental para garantir a eficiência e a eficácia do Setor Público Estadual”*. (BDMG, 2002, p.62), como também através de pactos com outros segmentos de classe ou setores sociais.

Com o primeiro capítulo *“Funcionamento das práticas políticas: questões gerais”*, tendo como horizonte a RAE e mais especificamente a implementação do PCG busquei demonstrar o que pode ser considerado nestas discussões como permanente ou avanço no conceito de Estado propostos por Karl Marx e Poulantzas e as contribuições adicionais em torno de temas e conceitos como, classes, frações de classes e o conceito inédito de bloco no poder. Por meio destas contribuições trazer subsídios dentro do campo teórico estruturado pelos teóricos acima, para que possa analisar o funcionamento das práticas políticas no interior da implantação do PCG em Minas Gerais, que ocorreu em três etapas com início no ano de 2003 e término no ano de 2014 sob a ótica de alguns dos conceitos de Gramscianos.

Estes APHs, provenientes da sociedade civil, mas também da sociedade política atuando como intelectuais orgânicos em busca de um projeto de Estado que fosse hegemônico. Para a construção de um projeto hegemônico bem-sucedido assegura a base social adequada para o exercício do poder do Estado e impõe um grau de unidade substantiva no aparato estatal para complementar sua unidade formal. Com o PCG o PSDB em Minas conseguiu estabelecer uma conexão profunda com os setores empresariais associados ao capital externo, atuando com uma manifestação de poder efetivo que emana das dinâmicas primário-exportadoras. Esta articulação está alinhada com a política neoliberal introduzida em Minas nas últimas décadas, consolidando um arranjo político empresarial.

O exame da lógica do PCG permitiu constatar que os elementos necessários para colocar em ação um Estado ampliado, consolidando a abordagem gerencial e, portanto, a subsunção a lógica do mercado, restou comprovada, principalmente na análise do PEP, em que ocorreu uma

pulverização da oferta da EPT em Minas Gerais tendo o Estado assumindo o papel mais voltado para a indução, monitoramento e avaliação da oferta e sua execução para setores externos ao setor público por meio de PPP, alianças como OSCIPs ou como vimos na última seção do capítulo 4, convênio com a sociedade civil empresarial.

Os contornos em torno das reformas administrativas gerenciais, e aqui em Minas mimetizada na forma do PCG, no campo financeiro, econômico e social frente ao novo estágio do capitalismo forneceram as bases para o modelo de gestão educacional que seria implantado com as devidas adaptações no âmbito das diretrizes políticas da educação para os países da América Latina, aqui em especial o Brasil, que segundo Krawczyk (2010) configurou-se em uma proposta de homogeneização da “gestão pública e privada sob a lógica hegemônica da diminuição do investimento financeiro e humano e [...] o aumento de mecanismos de controle” (KRAWCZYK, 2010, s/p). Com a escassez de recursos, principalmente na concessão de direitos sociais, verdadeiros mercados educativos são incentivados e os processos educacionais impulsionados pelo setor produtivo. A estratégia que se define para sair da crise educacional, uma vez que os investimentos nos direitos sociais são diminutos, passa por transformar o sistema educacional em um mercado educacional. Para tanto se institucionaliza o princípio da competição, se institucionaliza o princípio do mérito.

No segundo capítulo ao escolher utilizar os estudos de Gramsci como marco teórico para a análise das ferramentas do Programa Choque de Gestão (PCG) surgiu diretamente da leitura detalhada do material institucional produzido durante o desenvolvimento do PCG e a implementação do Programa de Educação Profissional (PEP). À medida que o estudo avançava, foi possível mapear uma cartografia de conceitos e categorias que emergiam como pilares das escolhas políticas que fundamentavam a elaboração e execução do PCG.

Essa diversidade conceitual instigou uma reflexão mais profunda sobre a natureza do PCG, levando-nos a formular o seguinte objetivo geral: discutir o Programa Choque de Gestão não apenas como uma simples reforma administrativa do Estado — uma RAE (Reforma Administrativa do Estado) — e, portanto, como um programa de reprodução de técnicas oriundas do setor privado na administração pública, alinhado à Nova Gestão Pública (NGP). Mais do que isso, o programa pode ser interpretado como uma política de ampliação do Estado, em que de um lado, observou-se o controle político e econômico exercido pela classe dirigente através de entidades, associações e setores empresariais; enquanto do outro, viu-se a imposição de barreiras significativas ao campo social, particularmente no caso da Educação Profissional Técnica (EPT). No contexto desta tese, a EPT foi impactada pela infiltração crescente do setor

privado na rede pública, facilitada pelo PEP, que abriu caminho para a transferência de subsídios públicos para instituições privadas por meio da oferta de vagas.

Nosso foco principal foi demonstrar como os conceitos de Gramsci — particularmente o de Estado integral (Estado ampliado), hegemonia e bloco histórico — são fundamentais para entender a dinâmica desse processo. O PCG não pode ser reduzido a uma mera técnica de gestão pública, mas deve ser analisado dentro de um arcabouço teórico que leva em conta as relações de poder, a disputa pela hegemonia e a instrumentalização do Estado para fins que transcendem a eficiência administrativa, impactando diretamente as políticas sociais e educacionais. O PEP exemplifica como essas políticas podem, em última análise, favorecer interesses privados sob a égide de uma gestão pública ampliada.

O exame da lógica do PCG permitiu constatar que os elementos necessários para colocar em ação um Estado ampliado, consolidando a abordagem gerencial e, portanto, a subsunção a lógica do mercado, restou comprovado, principalmente na análise do PEP, em que ocorreu uma pulverização da oferta da EPT em Minas Gerais tendo o Estado assumindo o papel mais voltado para a indução, monitoramento e avaliação da oferta e sua execução para setores externos ao setor público por meio de PPP, alianças como OSCIPs convenio para a oferta da EPT com a sociedade civil empresarial.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. **Trajetória recente da gestão pública brasileira**: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. Rev. Adm. Pública, Rio de Janeiro, v. 41, n. spe, p. 67-86, 2007.

_____. **Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático**: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (org.). Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial. 6. ed. São Paulo: FGV, 2005.

_____. **O impacto do modelo gerencial na Administração Pública**. Cadernos ENAP, Brasília, 1997.

_____. MORELLI, G.; GUIMARÃES, T.B. “Caminhos para Aperfeiçoar a Gestão Pública Brasileira: Lições Recentes e uma Agenda Futura”. In: GIAMBIAGI, F. & PORTO, C. (org.) – “2022 – **Propostas para um Brasil Melhor no Ano do Centenário**”. Elsevier/Campus, Rio de Janeiro, 2011.

ACANDA, Jorge Luís. **Sociedade Civil e Hegemonia**. Rio de Janeiro, UFRJ, 2006.

ANDERSON, Perry. **Considerações sobre o marxismo ocidental**. São Paulo: Brasiliense, 1989.

ADRIÃO, T.M.F. **Autonomia monitorada como eixo de mudança: padrões de gestão no ensino público paulista (1995-1998)**. 2001. Tese (Doutorado) – Faculdade de Educação da USP. São Paulo.

_____. **A privatização da educação no Brasil**: limites e contradições. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, v. 33, n. 3, p. 529-552, 2017.

ADRIÃO, T.; PERONI, V. (Org.). **O público e o privado na educação**: interfaces entre estado e sociedade. São Paulo: Xamã, 2005.

ANASTASIA, A. A. J. Apresentação. In: VILHENA, R. et al. (Org.). **O choque de gestão em Minas Gerais**: políticas da gestão pública para o desenvolvimento. Belo Horizonte: UFMG, 2006.

_____. Antecedentes e origem do choque de gestão. In: VILHENA, Renata; MARTINS, Humberto Falcão; MARINI, Caio; GUIMARÃES, Tadeu Barreto. **O choque de Gestão em Minas Gerais**: políticas de Gestão pública para o desenvolvimento. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006. p. 14-17.

ANDERSON, P. **Las antinomias de Antonio Gramsci**: Estado y Revolución en Occidente. Barcelona: Editorial Fontamara, 1978.

AUGUSTO, Maria Helena Gonçalves. **A regulação das políticas educacionais em Minas Gerais e as obrigações de resultados**: o desafio da Inspeção Escolar. 2010. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2010.

BALL, S. J. **Educação Global S. A.: novas redes de políticas e o imaginário neoliberal** Tradução de Janete Bridon. Ponta Grossa: UEPG, 2014. 270 p.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo** (L. de A. Rego & A. Pinheiro, Trans.). Lisboa: Edições 70 (2006).

BARROSO, J. **Regulação e desregulação na educação**. *Revista Brasileira de Educação*, n. 29, p. 731-751, 2005.

BELLAMY, Richard; COX Virginia. **Gramsci: escritos pré-prisão**. Série: Textos de Cambridge na História do Pensamento Político. Editora: Cambridge University Press, Ano: 1994.

BIANCHI, Álvaro. **O laboratório de Gramsci**. Filosofia, História e Política. São Paulo: Alameda, 2008.

BDMG. **Minas Gerais do século XXI**. Uma Visão do Novo Desenvolvimento (Volume Especial). Belo Horizonte. Rona Editora, 2002a. 209p.

_____. **Minas Gerais do século XXI**. O ponto de partida. (Volume I). Belo Horizonte, Rona Editora, 2002b. 244p.

_____. **Minas Gerais do Século XXI**. Investindo em políticas sociais. (Volume VIII) Belo Horizonte: Rona Editora, 2002c. 218p.

BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N; PASQUINO. G. **Dicionário de Política**. Participação Política. Brasília: UNB, 1986

BOITO Jr., A. (org.). **A Comuna de Paris na História**. São Paulo: Xamã, 2001.

Brandão, Rafael Vaz da Motta. **Ajuste neoliberal no Brasil: privatização e desnacionalização do sistema bancário brasileiro no governo FHC (1995-2002)**. 2013. 391f. Tese (Doutorado em História) – Departamento de História, Universidade Federal Fluminense Niterói, 201.

BRANDÃO, H.P.; BAHRY, C.P. **Gestão de Competências: Métodos e Técnicas para Mapeamento de Competências**. *Revista do Serviço Público*. Brasília, v. 56(2): 179-194 abr./jun. 2005.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Estratégia e Estrutura para um Novo Estado**. *Revista de Economia Política*, 17(3) julho, p. 24-38, 1997.

_____. **Reforma do Estado para a cidadania**. A reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. São Paulo, Editora 34, 1998.

_____. **A Reforma do Aparelho do Estado e a Constituição de 1988**. *Revista del Clad: Reforma e Democracia*, no. 4, 1995. Texto para Discussão ENAP no.1. Brasília, 1995.

_____. **Crise Econômica e Reforma do Estado no Brasil**. São Paulo: Editora 34.

_____. **Da Administração Pública Burocrática à Gerencial**”. Revista do Serviço Público, 47(1) janeiro 1996.

BUCCI-GLUCKSMANN, Christine. **Gramsci e o Estado**. Por uma teoria materialista da filosofia. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980.

BULGÁCIO, S. et al. **Administração estratégica: teoria e prática**. São Paulo: Atlas, 2007.

CAETANO, Maria Raquel. **Lógica privada na educação pública, redes globais e a formação de professores**. *Revista Eletrônica de Educação*, v. 12, n. 1, p. 120-131, jan./abr. 2018. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.14244/198271992109>. Acesso em: [21/07/2021].

CARDOSO, F. H. **O fim da Era Vargas**. Discurso de despedida do Senado Federal. Brasília: Senado Federal, 1994.

CARDOSO JÚNIOR, JCP. **A CF-1988 na Berlinda: trinta anos de disputas por um projeto nacional de desenvolvimento nos trópicos**. ARTIGO DE OPINIÃO • Saúde debate 42 (spe3) • Nov. 2018 (18-32).

CASIMIRO, F.H.C.A **nova Direita: aparelhos de ação política e ideológica no Brasil contemporâneo**. São Paulo. Expressão Popular, 2018.

CIAVATTA, M. **A formação integrada: a escola e o trabalho como lugares de memória e de identidade**. *Revista Brasileira de Educação*, v. 10, n. 28, p. 50-67, jan./abr. 2005.

CINTRA, Antônio Octávio. **FUNDAÇÃO João Pinheiro**. Notícia histórica. Áreas de atuação. Trabalhos Realizados. Belo Horizonte: FJP, 1979.

COUTO, Ronaldo Costa. **Fernando Coragem Reis: sonho e glória, amor e dor**. Brasília, DF: Edição do Autor, 2014. 407 p.

COUTINHO, C. N. **Gramsci: um estudo sobre o pensamento político**. 2ª Edição. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

CRUZ, Sebastião C. Velasco. **Empresariado e Estado na transição brasileira: Um estudo sobre a economia política do autoritarismo (1974-1977)**. Campinas: UNICAMP; São Paulo: FAPESP, 1995. 295p.

DE PAULA, Ana Paula Paes. **Por uma Nova Gestão Pública**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2005.

DINIZ, C.C. **Estado e capital estrangeiro na industrialização mineira**. Belo Horizonte: UFMG-PROED, 1981.

_____. **Economia e planejamento em Minas Gerais**. Revista Brasileira de Estudos Políticos, n. 58, janeiro 1984.

_____. **O paradoxo mineiro: fortalecimento econômico e enfraquecimento político**. Anais do Seminário de Economia Mineira, Belo Horizonte, Cedeplar, 1986.

DRABACH, Neila Pedrotti e MORAES, Carmen Sylvia Vidigal. **PRONATEC Campo: entre o desenvolvimento da agricultura familiar e a formação de mão de obra para o agronegócio**. Revista Trabalho, Educação e Políticas Públicas, v. 4, n. ja/ju 2019, 2019 Tradução. Disponível em: <https://doi.org/10.29404/rtps-v4i6.255>. Acesso em: 27 jul. 2021.

DREIFUSS, René. **1964: A conquista do Estado; ação política, poder e golpe de classe**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1981. 814p.

_____. René. **A internacional capitalista: estratégia e tática do empresariado transnacional, 1918-1986**. 2. ed. Rio de Janeiro: Espaço e Tempo, 1987. 502p.

_____. René. **O jogo da direita na Nova República**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1989. 249p.

ENGELS, F. **A origem da família, da propriedade privada e do Estado**. Rio de Janeiro: Best-bolso, 2014.

FARENZENA, Nalú; MARCHAND, Patrícia Souza. **Relações intergovernamentais na educação à luz do conceito de regulação**. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 43, n. 150, p. 788-811, set./dez. 2013.

FARIA, José Eduardo. **Legalidade e legitimidade – o Executivo como legislador**. In: Revista de informação Legislativa. Brasília. v.22, n. 86, abr./jun.1985.

FARIAS, Adriana Medeiros. **Conglomerado de Aparelhos Privados de Hegemonia Empresariais Lemann e Sócios**. *Germinal: Marxismo e Educação em debate*. 2021. v. 13. n. 2, p.735-765. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/revistagerminal/article/view/44302/25249>. Acesso em: 13 abr. 2022.

FERRETTI, C. J. **Políticas de educação profissional: limites e perspectivas**. *Cadernos de Pesquisa*, v. 110, p. 87-104, jul. 2000.

FIGUEIREDO, Lorene. **Reconversão docente: o trabalho flexível na educação um estudo a partir das reformas em Minas Gerais 2014**. 422 f. Tese (Doutorado em Políticas Públicas e Formação Humana) – Faculdade de Educação, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014.

FREITAS, Luiz Carlos de. **Os reformadores empresariais da educação e a disputa pelo controle do processo pedagógico na escola**. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 35, nº. 129, p. 1085-1114, out.-dez., 2014.

FONTES. V. **O Brasil e o capital-imperialismo**. Teoria e História. Rio de Janeiro: Fiocruz/UFRJ, 2010.

_____. **Gramsci, Estado e sociedade civil: anjos, demônios ou lutas de classes?'**, Revista outubro, n. 31, 2º sem. 2018.

FRANCIONI, Gianni. **L'Officina Gramsciana**. Nápoles: Bibliopolis, 1984.

FREITAS, Luiz Carlos. **Os reformadores empresariais da educação: a consolidação do neotecnicismo no Brasil**. Texto apresentado ao 10º Encontro de Pesquisa em Educação da Região Sudeste. Rio de Janeiro, julho de 2011. Disponível: <http://www.fe.ufrj.br/anpedinha2011/ebook3.pdf>. Acesso em agosto de 2011.

GRABOWSKI, João. **Análise das tendências educacionais no Paraná**. 2012. 200 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2012.

GUIMARÃES, Tadeu Barreto; CAMPOS, Eder Sá Alves. **Gestão da estratégia no governo do Estado de Minas Gerais: em busca da harmonia entre a ação e os resultados**. In: Congresso Internacional del Clad sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 13., Buenos Aires, 2008. Anais. Buenos Aires: CLAD, 2008.

GRAMSCI, Antônio. **A concepção dialética da história**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991

_____. **Cadernos do cárcere**. Vol. 4. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001. Edição Carlos Nelson Coutinho.

_____. **Cadernos do cárcere**. Vol. 6. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. Edição Carlos Nelson Coutinho.

_____. **Cadernos do cárcere**. Vol. 1. Trad. Carlos N. Coutinho. 7 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

_____. **Cadernos do cárcere**. Vol. 2. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011a. Edição Carlos Nelson Coutinho.

_____. **Cadernos do cárcere**. Vol. 5. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011b. Edição Carlos Nelson Coutinho.

_____. **O leitor de Gramsci: escritos escolhidos 1916-1935**. Organização e Introdução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011c. (Leitores). 375p.

_____. **Cadernos do cárcere**. v. 3. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012. Edição Carlos Nelson Coutinho.

_____. **A concepção dialética da história**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991.

HERKENHOHH; PRATES. **Estudos de alunos egressos – monitoramento e avaliação do PEP**. S/D, 35p.

_____. **A empregabilidade e o Programa de Educação Profissional (PEP)**. Belo Horizonte: Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais, [s.d.], p. 11-12.

HOVELER, R. **O conceito de aparelho privado de hegemonia e seus usos para a pesquisa histórica**. Revista Práxis e Hegemonia Popular, ano 4, n. 5, p. 145-159, Ago./Dez, 2019.

JESSOP, B. **Accumulation, State and Hegemonic Projects**. Kapitalistate. Berkeley, n. 10/11, p. 89-111, 1983.

KUENZER, A. Z. **A educação profissional e a hegemonia neoliberal.** *Revista Brasileira de Educação*, n. 36, p. 497-517, set./dez. 2007.

KRAWCZKY, Nora R. Em busca de uma nova governabilidade na educação. In: OLIVEIRA, Dalila A. (org.). **Política e gestão da educação.** Belo Horizonte, Autêntica, 2002.

LIGUORI, Guido. **Roteiros para Gramsci.** Tradução de Luiz Sérgio Henriques. Rio de Janeiro: UFRJ, 2007.

LIGUORI, Guido & VOZA, Pasquale. **Dizionario Gramsciano 1926-1937.** Roma: Carocci Editore, 2009.

LUKÁCS, George. **Ontologia do ser social:** Os princípios ontológicos fundamentais de Marx. Trad. Calor Nelson Coutinho. – São Paulo: Ciências Humanas, 1979.

MACEDO, J.; MOTTA, V. **Veias Abertas Para A Privatização Na Educação Brasileira.** RTPS - Revista Trabalho, Política e Sociedade, v. 4, n. 7, p. p. 171-188, 30 dez. 2019.

MARQUES, M.R.A. **Padrões Históricos do (Neo) Liberalismo Brasileiro e Reforma Educacional nos anos 1990:** um balanço da era FHC, UBERLÂNDIA, 2003. In: Anais do II Congresso de Pesquisa e Ensino em História da Educação em Minas Gerais, 2003. UFU, P. 1031-1041, CD ROM.

MARTINS, A.S. **A direita para o social: a educação da sociabilidade no Brasil contemporâneo.** Juiz de Fora: Editora UFJF. 2009.

MARX, Karl. **Grundrisse: manuscritos econômicos de 1857-1858:** esboços da crítica da economia política. São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: UFRJ, 2011a.

———. **A guerra civil na França.** Trad. Rubens Enderle. São Paulo: Boitempo, 2011b.

———. **O Capital:** Crítica da Economia Política. São Paulo: Civilização Brasileira, 2010.

———. **Crítica da Filosofia do Direito de Hegel.** São Paulo: Boitempo, 2005

———. **Manuscritos Econômico-Filosóficos [1844].** Trad. br. Jesus Ranieri. São Paulo: Boitempo Editorial, 2004.

———. **O dezoito Brumário de Luiz Bonaparte.** Trad. Sílvio Chagas. São Paulo: Centauro, 2000.

———. **A ideologia alemã.** Trad. Luís Cláudio de Castro e Costa. São Paulo: Martins Fontes, 1989.

———. **As lutas de classes na França.** São Paulo: Global, 1986.

———. **Miséria da Filosofia.** Tradução João Paulo Netto. São Paulo: Global, 1985.

JOHANNPETER, Jorge Gerdau. Os desafios da Gestão Pública para o Brasil. In: CONGRESSO INTERNACIONAL BRASIL COMPETITIVO, 7, 2009, Brasília. Anais. Brasília: MBC, 28 jul. 2009.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **A ideologia alemã**. Trad. Luís Cláudio de Castro e Costa. São Paulo: Martins Fontes, 1989.

MATIAS PEREIRA, José. **A Governança corporativa aplicada no setor público brasileiro**. APGS, Viçosa, v.2, n.1, pp. 109-134, jan./mar. 2010.

MINAS GERAIS. **Carteira de projetos estruturadores do governo de Minas Gerais 2007-2011**. Belo Horizonte: Seplag-MG, 2007a. 29p.

———. SEPLAG – Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (coord.). **Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado 2003-2020**. Belo Horizonte: Seplag-MG, 2003. 125p.

———. Lei nº 14.868, de 16 de dezembro de 2003. Dispõe sobre o Programa Estadual de Parcerias Público-Privadas. **Diário Oficial do Estado**. Belo Horizonte, 2003.

———. Decreto do Estado nº 44.565, de 03 de julho de 2007.

———. Lei nº 14.870, de 16 de dezembro de 2003. Dispõe sobre a qualificação de pessoa jurídica de direito privado como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público - OSCIP - e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**. Minas Gerais, Belo Horizonte, 2003.

———. Lei Delegada nº 112 de 25 de janeiro de 2007. **Diário Oficial do Estado**. Minas Gerais, 25 jan. 2007. p.4.

———. Lei nº 14.868, de 16 de dezembro de 2003. Dispõe sobre o Programa Estadual de Parcerias Público-Privadas. **Diário Oficial do Estado**. Belo Horizonte, 2003.

———. Parecer da Comissão de Constituição e Justiça sobre a Mensagem nº 692/2006. **Diário do Legislativo**. Minas Gerais, Belo Horizonte, 2006

———. Lei Delegada nº 181, de 20 de janeiro de 2011. Dispõe sobre a estrutura orgânica básica do escritório de prioridades estratégicas. **Diário Oficial do Estado**. Minas Gerais, Belo Horizonte, 2011.

———. Lei Delegada nº 182, de 21 de janeiro de 2011. Dispõe sobre os grupos de direção e assessoramento do quadro geral de cargos de provimento em comissão e as funções gratificadas da administração direta e da administração autárquica e fundacional do poder executivo, altera as leis delegadas nº 174 e 175, de 26 de janeiro de 2007, e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**. Minas Gerais, Belo Horizonte, 2011

———. Secretaria de Estado de Educação. Diretrizes da Educação Profissional Técnica de Nível Médio. Belo Horizonte: SEE, 2010. p. 5-6.

———. Secretaria de Estado de Educação. Normas de organização e funcionamento do Programa de Educação Profissional (PEP). Belo Horizonte: SEE/MG, 2009. p. 1.

_____. Conselho Estadual de Educação. **Normas de organização e funcionamento das instituições de ensino.** Belo Horizonte: CEE/MG, 2002. p. 1.

_____. SEPLAG – Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (coord.). Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado 2007-2023. Belo Horizonte: Seplag-MG, 2007. p.49.

_____. Secretaria de Planejamento e Gestão. Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado 2007-2023. Belo Horizonte, 2007.

MINAS GERAIS. MG avança na educação profissional. **Diário Oficial dos Poderes do Estado.** Belo Horizonte. Ano 115. nº 189. Belo Horizonte: 09 out 2007a, p. 3.

MINAS GERAIS. Educação Profissional começa em 2008. **Diário Oficial dos Poderes do Estado.** Belo Horizonte. Ano 115. nº 191. Belo Horizonte: 11 out 2007b, p. 6.

MINAS GERAIS. SEE cadastra alunos para educação profissional. **Diário Oficial dos Poderes do Estado.** Belo Horizonte. Ano 115. nº 198. Belo Horizonte: 23 out 2007c, p. 6.

MINAS GERAIS. Lançado edital de formação profissional. **Diário Oficial dos Poderes do Estado.** Belo Horizonte. Ano 115. nº 199. Belo Horizonte: 24 out 2007d, p. 6.

MINAS GERAIS. MG mostra ministro êxito na educação. **Diário Oficial dos Poderes do Estado.** Belo Horizonte. Ano 115. nº S/N. Belo Horizonte: 20 dez 2007f, p. 3.

MINAS GERAIS. Educação Profissional fará seleção. **Diário Oficial dos Poderes do Estado.** Belo Horizonte. Ano 116. nº 23. Belo Horizonte: 02 fev 2008a, p. 3.

MINAS GERAIS. Programa de Educação Profissional oferece 30 mil vagas em 54 cursos. **Diário Oficial dos Poderes do Estado.** Belo Horizonte. Ano 116. nº 24. Belo Horizonte: 08 fev 2008b, p. 6.

MINAS GERAIS. Programa de ensino profissional do Governo do Estado cria oportunidades no mercado para jovens. **Diário Oficial dos Poderes do Estado.** Belo Horizonte. Ano 116. nº S/N. Belo Horizonte: 05 jul 2008c, p. 8.

MINAS GERAIS. Sai no próximo dia 4 resultado do PEP. **Diário Oficial dos Poderes do Estado.** Belo Horizonte. Ano 116. nº 138. Belo Horizonte: 26 jul 2008d, p. 6.

MINAS GERAIS. Educação divulga hoje resultado do PEP. **Diário Oficial dos Poderes do Estado.** Belo Horizonte. Ano 116. nº S/N. Belo Horizonte: 05 jul 2008e, p. 6.

MINAS GERAIS. Sai no próximo dia 4 resultado do PEP. **Diário Oficial dos Poderes do Estado.** Belo Horizonte. Ano 116. nº 138. Belo Horizonte: 26 jul 2008d, p. 6.

MINAS GERAIS. Educação Profissional recebe inscrições até o dia 1º de março. **Diário Oficial dos Poderes do Estado.** Belo Horizonte. Ano 117. nº 30. Belo Horizonte: 14 fev 2009a, p. 6.

MINAS GERAIS. Provas do PEP serão no dia 15 de Março. **Diário Oficial dos Poderes do Estado.** Belo Horizonte. Ano 117. nº 38. Belo Horizonte: 03 mar 2009b, p. 5.

MINAS GERAIS. Segurança do Trabalho é líder no PEP. **Diário Oficial dos Poderes do Estado**. Belo Horizonte. Ano 117. nº 48. Belo Horizonte: 17 mar 2009c, p. 5.

MINAS GERAIS. Aprovados no PEP devem fazer matrícula até dia 9. **Diário Oficial dos Poderes do Estado**. Belo Horizonte. Ano 117. nº 62. Belo Horizonte: 04 abr 2009d, p. 6.

MINAS GERAIS. Matrículas do PEP termina nesta sexta. **Diário Oficial dos Poderes do Estado**. Belo Horizonte. Ano 117. nº 67. Belo Horizonte: 15 abr 2009e, p. 6.

MINAS GERAIS. Jovens e Adultos têm 3 novos cursos. **Diário Oficial dos Poderes do Estado**. Belo Horizonte. Ano 117. nº S/N. Belo Horizonte: 14 jun 2009f, p. 5.

MINAS GERAIS. Instituições já podem credenciar no Programa de Educação Profissional. **Diário Oficial dos Poderes do Estado**. Belo Horizonte. Ano 117. nº 185. Belo Horizonte: 06 out 2009g, p. 6.

MINAS GERAIS. Sete Lagoas amplia ensino Profissional. **Diário Oficial dos Poderes do Estado**. Belo Horizonte. Ano 117. nº 186. Belo Horizonte: 07 out 2009h, p. 6.

MINAS GERAIS. Instituições já podem credenciar no Programa de Educação Profissional. **Diário Oficial dos Poderes do Estado**. Belo Horizonte. Ano 117. nº 211. Belo Horizonte: 14 nov 2009i, p. 3.

MINAS GERAIS. Profissionais do futuro: candidatos de todo o Estado participam de seleção para vagas em cursos do PEP. **Diário Oficial dos Poderes do Estado**. Belo Horizonte. Ano 119. nº 217. Belo Horizonte: 22 nov 2011a, p. 8.

MINAS GERAIS. Parceria com o MEC amplia oferta de cursos técnicos e de qualificação. **Diário Oficial dos Poderes do Estado**. Belo Horizonte. Ano 117. nº 185. Belo Horizonte: 06 out 2011b, p. 3.

MOTTA, V. C.; ANDRADE, R. C. **A mercantilização da educação: entre o privado e o público**. *Revista Brasileira de Educação*, v. 25, nº 1, p. 1-15, 2020.

MOTTA, V.; ANDRADE, M. C. **O empresariamento da educação de novo tipo e suas dimensões**. *Educação e Sociedade*, vol. 41, Campinas, 2020.

MOVIMENTO BRASIL COMPETITIVO. **Estatuto**. Brasília (não-datado). MBC. Relatório Anual de Atividades 2007. Brasília, 2008. MBC. Relatório Anual de Atividades 2011. Brasília, 2012. MBC. Relatório Anual de Atividades 2012. Brasília, 2013.

NEVES, Aécio. **Prosperidade: a face humana do desenvolvimento**. Plano de Governo 2003-2006. Coligação Minas Unida, 2002.

_____. **Pacto por Minas: estratégia para transformação social**. Plano de Governo 2007-2010. Coligação Minas não pode parar, 2006.

_____. **Novo paradigma para a gestão pública**. Estado de Minas, 28 de dezembro de 2007.

OLIVEIRA, Regina Tereza Cestari de; BALDUINO, Maria Aparecida Canale. **Projeto Jovem de Futuro: uma tecnologia do Instituto Unibanco para a gestão de escolas públicas de ensino médio.** *Educação: Teoria e Prática*, Rio Claro, v. 25, n. 50, p. 547-561, set./dez. 2015. DOI: <http://dx.doi.org/10.18675/1981-8106.vol25.n50.p534-548>.

OSBORNE, D.; GAEBLER, T. **Reinventando o governo:** como o espírito empreendedor está transformando o setor público. Tradução Sérgio Fernando Guarischi Bath e Ewandro Magalhães Jr. 8. ed. Brasília: MH Comunicações, 1995.

PASSOS, Rodrigo Duarte Fernandes dos. Hegemonia Internacional no Século XXI em Perspectiva Gramsciana: Um esboço sobre o papel dirigente das Classes e Grupos Sociais. In: PASSOS, Rodrigo D. F. et al. **Relações Internacionais Contemporâneas:** novos protagonistas e novas conjunturas. Marília: Cultura Acadêmica, 2014. p. 93-112.

PARTIDO NOVO. **Liberdade ainda que tardia: plano de governo.** Romeu Zema: candidato ao governo de Minas Gerais. Minas Gerais: [s.n.], 2018.

PERONI, V. **Políticas Públicas e gestão da educação em tempos de redefinição do papel do Estado.** Texto apresentado na Anped Sul, 2008 (CD) artigo disponível em <http://www.ufrgs.br/faced/peroni>.

PERRY, ANDERSON. **Considerações sobre o marxismo ocidental.** São Paulo: Brasiliense, 1989.

PIMENTA, Carlos C. **A reforma gerencial do Estado brasileiro no contexto das grandes tendências mundiais.** *Revista de Administração Pública*, v. 32, n. 5, p. 173-198, set./out. 1998.

PINTO, J. M. R. **Requisitos para a construção do Fundeb.** *Educação Teoria e Prática*, Rio Claro, v. 12, n. 22-23, p. 12-19, 2005.

POULANTZAS, N. O Estado, o poder e nós. In: BALILAR, E. & POULANTZAS, N. (Org.) *O Estado em discussão.* Lisboa: Edições 70, 1982.

_____. **Poder Político e Classes Sociais.** Trad. Francisco Silva. São Paulo: Martins Fontes, 1977.

_____. **O Estado, o poder e o socialismo.** 4ª ed. Trad. Rita Lima. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

_____. **As classes sociais no capitalismo de hoje.** Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1975.

_____. **O Estado, o poder, o socialismo.** São Paulo: Paz e Terra, [1978] / 2000.

ROBERTSON, S. A estranha não morte da privatização neoliberal na Estratégia 2020 para a educação do Banco Mundial. **Revista Brasileira de Educação** v. 17 n. 50 mai-ago. 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbedu/v17n50/v17n50a03.pdf>

SAES, D. **Estado e Democracia,** 2ª ed. Campinas: UNICAMP, 1998.

SAVIANI, Demerval. **História das ideias pedagógicas no Brasil.** Campinas: Autores Associados, 2011.

SEMERARO, G. **Subalternos e periferias**: uma leitura a partir de Gramsci. Revista Germinal: marxismo e educação em debate, Salvador, v. 4, n. 1, p. 58-69, jun. 2012. <https://doi.org/10.9771/gmed.v4i1.9404>.

_____. **Gramsci e a sociedade civil**: cultura e educação para a democracia. Petrópolis: Vozes, 1999.

SILVA, W. A. Fatores de Permanência e Evasão no Programa de Educação Profissional de Minas Gerais (PEP/MG): 2007 a 2010. 2013. 221 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2013.

SOUZA, C.A. **Projeto educativo do empresariado**: educação e luta de classes no século XXI. Marx e o Marxismo. V. 3.n.5.jul/dez, 2015.

TANGARI, M.F.R; GONÇALVES, R.A. **Política de Inovação na Gestão Pública do Estado de Minas Gerais**. V Congresso Consad de Gestão Pública. 2012.

THOMAS, Peter. **The Gramscian Moment**: Philosophy, hegemony and Marxism. Leiden/Boston: Brill, 2009.

TRIPODI, Maria do Rosário Figueiredo. **A instituição da agenda contratual na educação Mineira: arquitetura de uma reforma**. 2014. Tese. (Doutorado em Educação). Universidade de São Paulo. São Paulo. 2014.

Vicente Falconi Campos e José Martins Godoy integraram os quadros da FCO. Em: <http://revistaviverbrasil.com.br/plus/módulos/listas/?tac=noticias-ler&id=357#>. Acessado em 01/03/2015.

VILHENA, Renata, MARTINS, Humberto Falcão, MARINI, Caio e GUIMARÃES, Túlio Barreto (org.) **O Choque de Gestão em Minas Gerais**: políticas da gestão pública para o desenvolvimento. Minas Gerais: UFMG, 2006.

VILHENA, Renata. **Inovação e Modernização do Estado: experiência brasileira** – Choque de gestão em Minas Gerais (Painel). In: SEMINÁRIO DE INOVAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA, 2008, Rio de Janeiro. Anais... Rio de Janeiro: FGV-RJ, 10 out. 2008.