

## **Arsenales analíticos de políticas públicas para el análisis de la relación público-privada en educación: las estructuras y agencia de los actores**

**Sandra Cristina Gomes**

[sandra.gomes@ufrn.br](mailto:sandra.gomes@ufrn.br)

<https://orcid.org/0000-0002-7703-6488>

*Universidade Federal do Rio Grande do Norte*

Rio Grande do Norte, Brasil.

**Recibido:** 20/04/2023 **Aceito:** 17/05/2023

### **Resumen**

El artículo presenta algunas categorías analíticas y perspectivas teóricas en el campo de los estudios de políticas públicas que pueden ser útiles para comprender el papel de las relaciones entre el mercado y el Estado en la producción de políticas educativas. Se presentan tres perspectivas. El primero es más estructurado y sistémico: el peso del legado histórico; y una segunda y tercera que descienden el nivel de análisis a los actores políticos, sociales y de mercado - el papel de las ideologías gubernamentales de derecha e izquierda y el papel de las ideas, valores y cosmovisiones de los actores y redes de políticas públicas. El argumento es que si bien los factores sistémicos o estructurales tienen relevancia analítica para explicar las políticas públicas, la agencia, es decir, el comportamiento y las elecciones de actores concretos, pueden ser diferentes según el contexto. Con esto, el texto argumenta que la agenda de investigación actual necesita migrar del uso metafórico del papel del mercado y el neoliberalismo a casos concretos guiados por elecciones teóricas y analíticas. Esta agenda de investigación es aún muy incipiente y se ha mostrado como un vacío de investigación que podría contribuir a una comprensión más amplia y comparativa de cómo, quiénes son y en qué circunstancias los grupos de interés vinculados al sector de la educación privada tienen (o no) éxito. en la configuración de la agenda de los gobiernos. A efectos de ilustración empírica, se utiliza como caso concreto la educación superior brasileña.

**Palabras clave:** modelos de análisis de políticas públicas; modelos cognitivos; enseñanza superior; teorías y arsenales analíticos de las políticas públicas

## **Arsenais analíticos das políticas públicas para a análise da relação público-privado na educação: as estruturas e a agência dos atores**

### **Resumo**

O artigo apresenta algumas categorias analíticas e perspectivas teóricas da área de estudos sobre políticas públicas que podem ser úteis para o entendimento das relações entre mercado e Estado na produção de políticas educacionais. Três perspectivas são apresentadas. Uma primeira mais estrutural e sistêmica - o peso do legado histórico; e uma segunda e terceira que descem o nível de análise para os atores políticos, sociais e de mercado - o papel das ideologias de governos de direita e esquerda e a perspectiva cognitiva, com centralidade nas ideias, valores e visões de mundo de atores e redes de políticas públicas. As interpretações se complementam pois ainda que fatores sistêmicos ou estruturais tenham relevância analítica para explicar as políticas públicas, a agência, isto é, o comportamento e as escolhas de atores concretos podem ser diferentes a depender do contexto. O artigo argumenta que a agenda de pesquisa atual tem como desafio migrar do uso metafórico do papel do mercado e do neoliberalismo para casos concretos orientados por escolhas teóricas e analíticas. Essa agenda de pesquisa ainda é incipiente e tem se mostrado como uma lacuna de investigação que poderia contribuir para uma compreensão

mais ampla e comparativa sobre como, quem são e em quais circunstâncias grupos de interesses vinculados ao setor privado da educação são (ou não) bem-sucedidos na formação da agenda dos governos. Para fins de ilustração empírica, o ensino superior brasileiro é utilizado como caso concreto.

**Palavras-chave:** modelos de análise de políticas públicas; modelos cognitivos; ensino superior; teorias e arsenais analíticos das políticas públicas

### **Public policy analytical frameworks for the analysis of public-private relations in education: structures and actors' agency**

#### **Abstract**

The article presents some analytical categories and theoretical perspectives in the field of public policy studies that may be useful for understanding the relations between the market and the State in the production of educational policies. Three perspectives are presented. A first more structural or systemic – path dependency; and a second and third with a smaller level of analysis towards political, social and market actors - the role of left and right government ideologies and the role of ideas, values and worldviews of public policy actors and networks. The argument is that even if systemic or structural factors have analytical relevance to explain public policies, the agency, that is, the behavior and choices of concrete actors, can be different depending on context. The article argues that the challenge of the current research agenda is to move from a metaphorical use of neoliberalism and the market to concrete cases guided by theoretical and analytical choices. This research agenda is incipient in Brazil and its development could contribute to a broader and comparative understanding of how, who and under what circumstances interest groups linked to or representing the private education sector are (or not) successful in shaping governments' agenda. The Brazilian higher education is used as a concrete case to illustrate possible applications.

**Keywords:** public policy analysis models; cognitive models; University education; theories and analytical arsenals of public policies

#### **Introdução<sup>1</sup>**

Como destacado pelas editoras deste dossiê na Revista Paradigma, cresce o interesse em se pensar quadros normativos cognitivos para se compreender o papel de atores do setor privado no processo decisório sobre políticas educacionais. Este texto procura contribuir com esse debate ao trazer reflexões que a ciência política tem feito sobre a produção de políticas públicas.

O objetivo é apresentar alguns apontamentos dessa área de estudos que podem ser entendidos como instrumentos analíticos úteis para compreendermos as relações entre Estado, mercado e sociedade em processos decisórios dinâmicos e complexos. A produção acadêmica brasileira tem contribuições relevantes ao tentar especificar quais fatores explicam a escolha de

---

<sup>1</sup> Agradeço aos pareceristas anônimos da revista pelas sugestões de ajuste. Este texto é resultado de pesquisa com financiamento do CNPq do Brasil.

determinada política pública em detrimento de outras. Por outro lado, ainda são incipientes as pesquisas que tentam identificar, de modo sistemático, os atores, grupos, redes e aspectos cognitivos que explicariam a influência do mercado na formulação de políticas educacionais no Brasil. Para isto, seria preciso avançar de uma apreciação metafórica da influência do neoliberalismo ou do mercado no debate e nas opções de políticas educacionais – como é abundante na produção acadêmica atual - para casos concretos analisados de modo sistemático e empírico de modo a identificarmos quem são e em quais circunstâncias esses atores são capazes de influenciar a agenda de governos e quais ideias, valores e visões de mundo os mobilizam. A utilização de arsenais teóricos e analíticos pode contribuir com a produção de um conhecimento mais sistemático que permita responder essas questões.

Estaria fora de propósito deste texto contemplar toda a vasta miríade de arsenais teóricos e analíticos disponíveis para se compreender o tipo de política educacional produzida e os atores que contribuem para esse resultado. Muitos desses estudos têm ambições teóricas de explicações amplas, na tentativa de se alcançar generalizações por meio da pesquisa comparativa. Como resumem Busemeyer e Trampusch (2011), o objetivo dos estudos de políticas públicas educacionais na área da ciência política (e diferentemente daqueles realizados no campo da sociologia) está essencialmente focado nos processos políticos:

“[...] isto é, ao invés de explicar os efeitos de políticas educacionais nos resultados [*outcome*] sociais ou econômicos, [a área] de políticas públicas comparada foca em explicar quais fatores políticos, institucionais ou socioeconômicos influenciam o que sai [*output*] do sistema de produção de políticas públicas” (Busemeyer & Trampusch, 2011, p. 415, tradução livre).

Nessa seara de estudos da ciência política que tentam especificar os fatores políticos e institucionais que permitiriam produzir explicações para a existência de diferentes modelos educacionais entre países, também se destaca o interesse em compreender “(...) a divisão de trabalho entre fontes públicas e privadas de financiamento da educação” (Wolf & Zohlnhöfer, 2009 *apud* Busemeyer & Trampusch, 2011, p. 418, tradução livre), partindo da premissa de que a educação é, ao final, uma disputa política sobre redistribuição de vantagens e oportunidades – quem a financia e quem se beneficia dela.

Desta forma, aqui foram escolhidos três arsenais teóricos que têm se mostrado profícuos na área das políticas públicas. Partindo de uma perspectiva mais estrutural, apresenta-se, primeiro, o peso do legado histórico como fator explicativo, que impacta e limita o escopo da ação dos atores políticos e societários. O legado histórico pode ser entendido como uma estrutura que produz incentivos e lógicas próprias às ações de atores, grupos políticos e do próprio governo de modo similar a outras condições sistêmicas como as configurações institucionais ou

o modo capitalista de produção. No entanto, a literatura que analisa políticas pública compreende que essas estruturas não são determinísticas, isto é, apesar de produzirem incentivos (e constrangimentos) são contingentes à agência ou ao comportamento dos atores que, por sua vez, dependem de uma análise que leve em conta o contexto particular de cada caso.

As duas abordagens seguintes partem da premissa de que é preciso descer de um nível de análise mais abrangente para outro que permita justamente a observação dos atores sociais, políticos ou de mercado. Na primeira perspectiva de agência, é apresentada a proposição de que governos de direita e de esquerda adotam políticas sociais distintas devido a sua orientação ideológica. Neste caso, governos de direita enxergam o setor privado como primordial para as soluções dos problemas sociais e para a provisão de bem-estar. Em sua versão mais extremista – a neoliberal – somente o mercado teria as condições de produzir soluções ótimas e o Estado, neste caso, é visto como um problema. A segunda perspectiva, que também envolve a agência de atores, propõe a incorporação do papel das ideias e a formação de redes ou comunidades de políticas públicas como fatores explicativos adicionais na capacidade de influenciar o debate público, a arena decisória e, eventualmente, a adoção de políticas públicas de interesse de certos grupos, aí incluindo o setor privado. Como argumento, arsenais teóricos de tipo sistêmico ou estruturais são relevantes para produzir generalizações ou explicações que vão além de apenas um caso específico, porém apresentam seus limites no que se refere à agência de atores políticos, sociais e de mercado que, mesmo atuando sob uma mesma estrutura – seja organizacional, institucional ou sistêmica – podem agir e fazer escolhas distintas.

Os tópicos de discussão, que são apresentados nas próximas seções, são ilustrados com o caso brasileiro de modo que se possa visualizar a aplicabilidade de cada arsenal analítico e, ao mesmo tempo, compreender como esses elementos analíticos estão, tipicamente, interligados entre si na medida em que as políticas educacionais envolvem fenômenos sociais que são, por sua natureza, complexos, isto é, são explicados por combinações de causas, muitas vezes de natureza conjuntural (Ragin, 1987). O papel do mercado, isto é, do setor privado no ensino superior brasileiro é um caso empírico relevante na medida em que a vasta maioria dos estudantes frequenta esse tipo de instituição privada. Assim, este texto procura ilustrar como essas três perspectivas teóricas explicariam o caso brasileiro. Ao final, as considerações finais retomam a viabilidade de uma agenda de pesquisa que contribua para o entendimento de como grupos do setor privado agem para influenciar a agenda de políticas educacionais.

## **O peso do legado histórico como um fator estrutural**

Um dos arsenais analíticos das políticas públicas frequentemente mobilizado para se compreender as escolhas disponíveis para decisão é o chamado “path dependency”, tipicamente traduzido para o Português como legado histórico ou rota-dependência. O argumento central deste instrumento analítico é que decisões tomadas no passado influenciam o caminho ou a rota futura das políticas públicas, isto é, podem tornar mudanças de rota ou de paradigmas mais custosos e difíceis (Hochman, 2007). Haveria incentivos fortes para que as escolhas feitas no passado permaneçam sendo a rota de desenvolvimento escolhida, o que tornaria mais difícil romper com o padrão seguido. Na literatura de ciência política, isso produziria decisões de tipo incremental ao longo do tempo, isto é, sem grandes rupturas com o modelo ou direção adotado anteriormente. É importante destacar, porém, que esse modelo analítico assume que esse processo incremental de políticas públicas se aplica ao caso dos regimes democráticos. Regimes autoritários, ao não terem controles típicos de sociedades democráticas, teriam condições mais propícias de adotar rupturas de paradigmas, sem incrementalismo, na medida em que não são responsivos à sociedade e sim, tipicamente, às elites. Como veremos à frente, a “mudança de rota” no padrão de oferta de ensino superior privado no Brasil ocorre, pela primeira vez, justamente no regime autoritário militar no Brasil, de 1964.

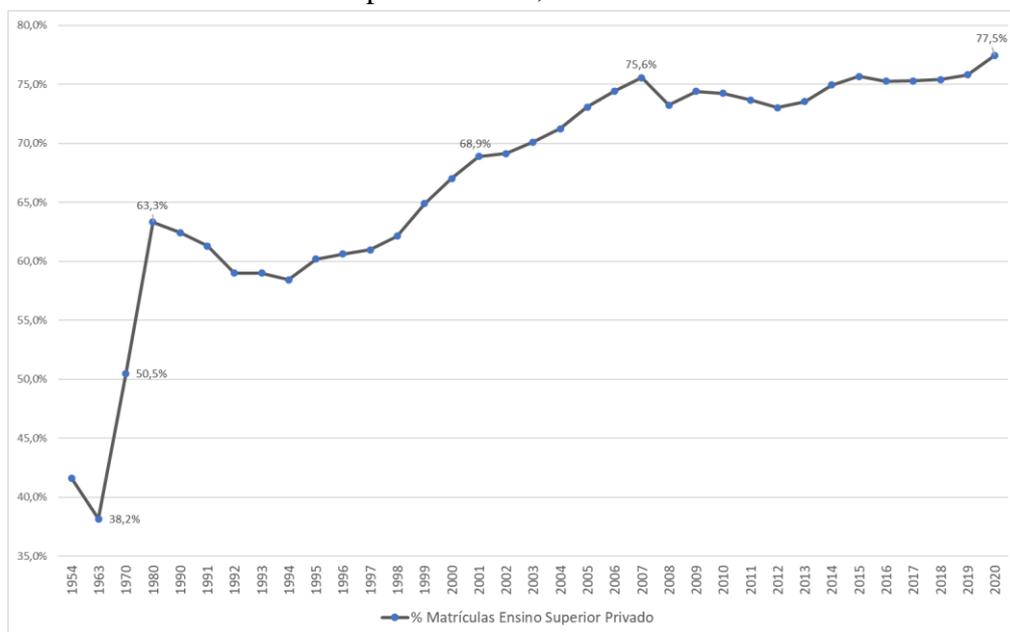
Um dos mecanismos causais que produziria o “path dependency” seria o “auto-reforço” que produziria fortes incentivos (*increasing returns*, Pierson, 2000) para os atores se manterem na mesma direção. Uma das implicações disto seria que alternativas (mudanças ou reformas) que seriam viáveis no passado tornam-se mais difíceis no presente (Sckopol, 1992) ou, até mesmo, impossíveis de serem desfeitas (Mahoney, 2000, p. 512).

Às vezes, uma escolha no passado nem é vista como tão determinante no momento de sua escolha ou, ainda, há opções distintas e viáveis nesse momento inicial crítico, mas que só apresenta seus efeitos nos médio ou longo prazos. O momento em que um arranjo institucional “muda de rota” é cunhado como “momento crítico” (*critical junctures*, ver Mahoney, 2000). Outra consequência do legado histórico é que os atores interessados na manutenção desse novo arcabouço institucional se organizam para defender seus interesses, produzindo outro elemento de resistência à mudança (Skocpol, Orloff e Weir, 1988). A literatura conhecida como do institucionalismo histórico é a que mais desenvolveu teórica e empiricamente essa proposição com produção, inclusive, brasileira ao caso de políticas educacionais (para revisões, ver Arretche, 2007; Hochmann, 2007, Perissinotto, 2013).

A aplicação do legado histórico para o caso brasileiro é exemplar dos incentivos que se criam para a manutenção da rota escolhida no passado e, ao mesmo tempo, torna mais difícil a escolha de uma nova direção. O primeiro momento crítico da provisão privada no ensino superior brasileiro ocorre no regime militar, que cria diversos incentivos para a expansão da oferta privada de ensino como solução para o atendimento de uma demanda reprimida por mais vagas. Como destaca Cunha (2014), no governo militar de Castelo Branco (1964-1967), as escolas privadas recebem diversos tipos de imunidade tributária que subsidiam a sua expansão e foram “elaboradas e implementadas pelos empresários do ensino e seus prepostos” (p. 364) no interior do Ministério da Educação e até em conselhos estaduais de educação.

De fato, é no regime militar que as matrículas no ensino superior privado ultrapassam, pela primeira vez, as das públicas. Como se observa no Gráfico 1, há uma ruptura com o modelo de expansão anterior em que a oferta pública era majoritária. Em um regime autoritário, em que a contestação e a necessidade de negociação e criação de consensos amplos estão suprimidas, tal mudança de rota pode ser feita, rompendo com o paradigma anterior.

**Gráfico 1.** Proporção de Matrículas na Graduação em Instituições Privadas do Ensino Superior. Brasil, 1954-2020.



**Obs:** total de matrículas em graduação presencial e EaD.

**Fontes:** Sampaio (1991) e Censo da Educação Superior (INEP/MEC).

De acordo com o Gráfico 1, em 1963, às vésperas do golpe militar, a participação do ensino privado no atendimento de alunos do ensino superior era minoritária, cerca de 38%. As políticas de reforma do ensino superior em 1968 e a instituição do crédito educativo em meados da década de 1970 produzem fortes incentivos para o crescimento da oferta privada. De fato, o

ano de 1970 pode ser considerado um momento crítico, de mudança de rota: é a primeira vez que o número de estudantes do ensino superior privado supera o das públicas.

Essa escolha do regime militar brasileiro de criar incentivos para a criação de um mercado privado na provisão de políticas sociais foi também identificado para o caso da saúde. Estudo de Menicucci (2006) demonstra as estratégias adotadas para incentivar a organização da saúde empresarial no Brasil, praticamente inexistente antes disto. Essas escolhas críticas do passado acabam por influenciar as decisões futuras. Mesmo com a força política do movimento sanitaria para a aprovação do Sistema Único de Saúde (universal, integral e gratuito) durante a constituinte de 1987-1988, a saúde privada foi mantida no arcabouço institucional brasileiro, como saúde suplementar ao SUS, produzindo o que a autora chama de dualidade do sistema.

A partir deste momento, criam-se fortes incentivos para a manutenção dessa rota ou, no caso do ensino superior brasileiro, para se adotar a expansão de vagas pela criação de uma série de incentivos para o setor privado. No caso específico do ensino superior, esse padrão foi reforçado em governos posteriores, mesmo sob as bases de uma nova constituição democrática (CF/1988), que estabelece um novo paradigma para os direitos sociais no Brasil. Assim, o regime militar inicia as bases para o desenvolvimento empresarial privado na oferta do ensino superior.

Um segundo ápice na participação do privado no ensino superior, ainda de acordo com os dados do Gráfico 1, é marcado pela adoção de nova regulamentação e de uma política de subsídios e de incentivos para o acesso de estudantes a instituições privadas e uma baixa capacidade ou disposição para o financiamento público federal durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Um decreto de 1997 amplia as possibilidades de tipos de instituições de ensino superior (Nunes, 2007) para universidades, centros universitários, faculdades integradas, faculdades, institutos superiores ou escolas superiores, que criou as bases para a diversificação de oferta de cursos de graduação pelo setor privado. Com relação à rede federal pública, a única iniciativa significativa de ampliação da oferta foi a transformação das antigas escolas técnicas federais em CEFETs (Centros Federais de Educação Tecnológica) que assim passam a ser habilitadas a ofertar graduação tecnológica. Em 1999, o governo aprovou uma linha de crédito para que estudantes possam financiar até 70% das mensalidades no ensino superior privado, o chamado FIES (Fundo de Financiamento Estudantil). O resultado foi uma crescente participação do privado, com o ápice de 68,9% em 2001.

Os governos seguintes, de Lula (2003-2010) e Dilma (2011-2016), conservaram o padrão adotado anteriormente. Além de manter o acesso ao crédito estudantil por meio do FIES, em

2005 o governo lança o PROUNI (Programa Universidade para Todos), que oferta bolsa de estudos (integrais ou parciais) para alunos de famílias de menor renda cursarem instituições privadas. Em 2007, a participação do privado atingiu novo ápice, de 75,6%. O FIES, por sua vez, irá passar por remodelação com relação aos seus critérios de acesso, juros e regras para amortização a partir de 2010, o que irá elevar substancialmente o gasto neste item ao longo do governo de Dilma Rousseff e que será, já no governo Temer (2016-2018), remodelado para dar sustentabilidade financeira ao programa e, portanto, restringindo o acesso. Um terceiro pico irá ocorrer em 2020, com mais de 77% dos estudantes matriculados em graduações em instituições privadas.

Isso quer dizer que, com o crescimento da importância do privado no ensino superior brasileiro, a defesa desse sistema também cresce, tanto pelos interesses de grupos empresariais que atuam na educação quanto de grupos sociais de que dependem dessa oferta para acessarem o ensino superior, tornando muito difícil qualquer proposta de mudança de rota do padrão existente.

O peso do legado histórico, em suma, é uma lente analítica útil para compreendermos como, muitas vezes, é difícil alterar o curso de uma política pública dados os incentivos fortes de decisões tomadas no passado. Nesse sentido, voltar no tempo (histórico) para compreender a formação dos interesses (de grupos ou da sociedade) que influenciaram a tomada de decisão em momentos críticos, permite compreender, por um lado, os grupos que influenciaram tal decisão e, por outro, aqueles que se organizarão para manter as coisas como estão, isto é, irão defender seus interesses.

Ainda que pertinente para se compreender por que, às vezes, mudanças de rotas são mais difíceis de ocorrer, mesmo em um ambiente em que há pressão de atores sociais clamando por alterações, claramente o uso do legado histórico é insuficiente para explicar escolhas específicas em governos e o papel influenciador de atores sociais e de mercado. Na próxima seção, aponto arsenais teóricos que propõem que a orientação ideológica dos governos também explica as escolhas de políticas públicas feitas.

### **Inclinação ideológica dos governos no poder: introduzindo a agência**

O legado histórico, apesar dos incentivos inerciais ou incrementais para manutenção da rota, não elimina a possibilidade de agência, isto é, das ações de atores que tentam influenciar a adoção de determinadas políticas públicas. Em uma escala menor de análise, ou menos sistêmica ou estrutural, há diversas perspectivas analíticas. Nesta seção, trato de destacar o papel da inclinação ideológica dos governos como fator explicativo das políticas públicas e, em

específico no caso aqui em discussão, como a literatura interpreta a relação entre mercado e Estado nessas visões.

Boa parte da discussão sobre a ideologia dos governos nas escolhas de políticas sociais advém das teorizações sobre as trajetórias de construção e de tipos de estados de bem-estar social, que introduzem o fator partidário como explicativo. A existência de partidos de esquerda viáveis eleitoralmente, formando coalizões políticas com apoio social, explicaria a adoção de políticas sociais mais amplas e redistributivas, com a centralidade do papel do Estado na provisão e indução de serviços sociais, argumento vastamente explorado pela teoria dos “recursos de poder” (Esping-Andersen, 1990; Castles, 2008; Rueschemeyer, Stephens & Huber, 1992). Em uma versão mais refinada, outros fatores adicionam poder explicativo, especialmente aqueles associados às estruturas institucionais - como as regras constitucionais e o poder de veto – presente, por exemplo, na teoria da “constelação de poderes” (Huber, Ragin & Stephens, 1993; Huber & Stephens, 2001). Huber e Stephens (2001, p. 69), em estudo comparativo entre países desenvolvidos, concluem que a orientação partidária é um fator causal para explicar diferentes trajetórias dos estados de bem-estar social. Ainda que outros fatores - como a capacidade de organização e mobilização dos sindicatos, a proporção de votos ou de cadeiras dos partidos de esquerda no Legislativo, o peso do legado histórico ou da burocracia estatal como ator com influência sobre a tomada de decisão - tenham também um papel explicativo, para os autores, a “coloração ideológica” das agremiações que chegam ao poder tem papel fundamental para explicar o desenvolvimento de longo prazo dos Estados de bem-estar social. Resultados similares foram encontrados para o caso latino-americano (Huber & Stephens, 2012; Batista, 2008). Há estudos que observam um padrão partidário-ideológico mesmo em outras áreas setoriais, como as políticas do urbano em Marques e Almeida (2021), em que a inclinação ideológica dos governos explica a atuação ou relação destes com o setor privado e o tipo de obra urbana que é contratada, isto é, há um conjunto de estudos em que esse fator se apresenta como explicativo.

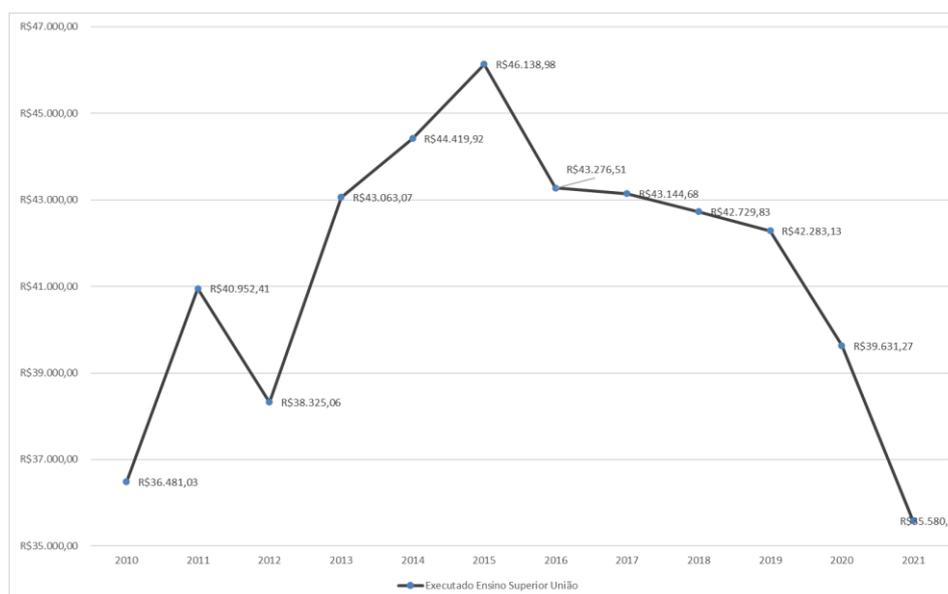
Governos de esquerda adotariam políticas sociais mais universais, redistributivas e com base na provisão estatal de serviços públicos; governos de direita, por sua vez, prefeririam criar incentivos para o pleno desenvolvimento de um mercado que possa prover serviços e bens diretamente aos cidadãos de modo que o papel do Estado como corretor de desigualdades seria secundário (Boix, 1997 e 1998). A emergência de governos de direita associados a uma versão mais extremista do liberalismo econômico – cunhada de forma ampla como neoliberalismo - parte da visão de que somente o mercado é capaz de produzir alocação eficiente de recursos,

por mais que isto cause profundos custos sociais, produzindo o que Przeworski (1993) chamou, de modo jocoso, de “ideologia neoliberal” na medida em que os dados empíricos não têm corroborado as expectativas.

As políticas de educação apresentam certa peculiaridade neste debate na medida em que o processo de massificação da educação primária é anterior à constituição de proteção social dos trabalhadores e do próprio Estado de Bem-Estar Social (Iversen e Stephens, 2008). Ainda assim, a associação entre inclinação ideológica e educação aparece sob duas perspectivas. Por um lado, pela sua função de aumento da qualificação da mão de obra disponível, gerando aumento da renda dos trabalhadores e, portanto, vista como elemento fundamental tanto para o crescimento econômico quanto para o aumento das condições sociais por meio do aumento da renda futura. Por outro lado, a educação é consensualmente entendida como um dos principais mecanismos nas sociedades contemporâneas para a promoção da igualdade de oportunidades independente da origem social e, deste modo, uma política com potenciais efeitos na redução da pobreza e das desigualdades, assumindo, portanto, características de uma política redistributiva. O argumento dessa literatura é que a forma de promoção da educação irá variar de acordo com as características dos partidos no poder.

No caso brasileiro, há evidências de que o gasto público em educação teve padrões distintos entre os governos de esquerda, centro-direita e, mais recentemente, da direita extremista. Tomemos o exemplo do ensino superior em conformidade com o exercício aplicado que aqui estamos fazendo. O gráfico 2 ilustra o gasto real executado pela União em ensino superior, isto é, corrigido pela inflação de modo que a série histórica permite a comparação ano a ano.

**Gráfico 2.** Despesa Executada pela União na subfunção Ensino Superior. Brasil, 2010-2021 (valores reais atualizados pelo IPCA).



**Fonte:** Siga/Senado Federal, Subfunção ajustada para o Ensino Superior.

Como se observa, entre 2010 e 2015, há praticamente um crescimento constante das despesas em ensino superior pela União, que atingiu seu ápice em 2015. O ano de 2012 rompe com esse padrão na medida em que há uma frustração fiscal. A partir de 2016, há o movimento reverso: queda constante das despesas e ao final da série histórica, em 2021, o gasto já era menor, em termos reais, que aquele do início da série (2010).

Ainda que esses movimentos orçamentários sejam explicados por diversos fatores, como a disponibilidade orçamentária e fiscal, a crise política iniciada em 2015, a emenda do teto de gastos aprovada em 2016 dentre outros, há padrões nos gastos que podem ser explicados pela inclinação ideológica dos partidos no poder.

Os governos de esquerda (Lula em 2010; Dilma de 2011 a 2016 no Gráfico 2), como previsto nas teorias sobre o governo partidário, aumentaram o gasto em ensino superior, essencialmente ao redor da expansão do acesso a esse nível de ensino. Os governos de direita (Temer, de 2016 a 2018), também como esperado, diminuí o gasto. Por fim, o governo de extrema direita de Bolsonaro (dados de 2019 a 2021) fez o maior corte em termos reais no gasto público em educação superior.

Outra marca de distinção que a literatura destaca refere-se aos marcos de regulação da educação (Busemeyer & Iversen, 2014). Em linhas gerais, governos de direita procuram “desregulamentar” o ensino privado na medida em que partem da ideia de que o mercado teria condições de atender as demandas por acesso a partir de incentivos do Estado para produzir o seu “pleno e livre desenvolvimento”. Governos de esquerda, por outro lado, seriam caracterizados por maior regulação (ou normatização) das atividades do setor privado. A

aplicação para o caso brasileiro ilustra bem como a relação dos governos com o setor privado varia.

A chegada ao poder de um partido de esquerda em 2003 no Brasil permite observar escolhas distintas, mas também continuidades do legado histórico anterior. Como já foi bastante discutido nos estudos da área, os governos de esquerda no Brasil produziram significativa expansão das matrículas em instituições públicas, por meio tanto da criação de novas instituições federais de ensino superior, cursos e vagas quanto pela interiorização destes. Para fins de ilustração, entre 1990 e 2020, ou seja, em trinta anos, cerca de 950 mil novas matrículas foram registradas nas IES federais de ensino superior de acordo com o Censo da Educação Superior do INEP/MEC, sendo que 75% daquelas foram criadas nos treze anos dos governos do PT. Essa escolha de expansão do público está congruente com as teorias dos governos partidários, especialmente no que se refere ao aumento das chances de ingresso para os grupos sociais de menor renda. Com a aprovação da lei de ações afirmativas para ingresso nas instituições federais em 2012 – e com implementação gradual até 2015 –, os efeitos de equalização ou redistributivos foram potencializados.

Por outro lado, há também continuidade no que se refere ao padrão de expansão do acesso ao ensino superior vinculado à criação de incentivos para o setor privado. Já vimos anteriormente que os governos de esquerda aumentaram substancialmente o gasto público em educação superior como previsto nas teorias. Porém, há particularidades de contexto que exigem explicações na medida em que o crescimento da participação do setor privado nas matrículas – de 70% em 2003 para 75% em 2015, Gráfico 1 –, aparenta ir contra às expectativas das teorias dos governos partidários.

Essa aparente contradição é explicada pela adoção de instrumentos equitativos na expansão privada em governos de esquerda. Os governos Lula (2003-2010) e Dilma (2011-2016) produzem continuidades na política de ensino superior - com relação à adoção de estratégias de estimular matrículas de alunos de graduação nas instituições do setor privado -, mas introduzem critérios de equidade em programas subsidiados pelo governo para acesso a instituições privadas. Além de manter o crédito estudantil por meio do FIES, em 2005 o governo lança o PROUNI (Programa Universidade para Todos), que oferta bolsa de estudos (integrais ou parciais) para alunos de famílias de menor renda cursarem instituições privadas. O Prouni contém também critérios para aumentar a equidade no acesso ao estabelecer critérios adicionais, além da renda, como ser egresso do ensino médio público e uma política de cotas para negros e indígenas, colaborando para a promoção de um acesso mais inclusivo. O FIES, por sua vez,

passará por remodelação com relação aos seus critérios de acesso, juros e regras para amortização a partir de 2010, o que irá elevar substancialmente o número de empréstimos, assim como o gasto público neste item ao longo do governo de Dilma Rousseff. Isto quer dizer que as escolhas de políticas para o ensino superior nos governos de esquerda no Brasil não alteraram o padrão de expansão privada que existia anteriormente, mas introduziram instrumentos que permitiam grupos sociais historicamente excluídos – mais pobres, negros e outros – aumentarem suas chances de ingressar no ensino superior. Esse olhar que leva em conta o contexto particular do caso brasileiro, desta forma, não invalida a explicação em termos ideológicos dos governos, pelo contrário, permite observar que a adoção de instrumentos de ação afirmativa está congruente com os valores e ideias vinculados à redistribuição por meio de ações estatais.

Os governos de direita e de extrema direita seguintes também apresentam escolhas distintas. O governo Temer (2016-2018), por exemplo, remodela o crédito estudantil (FIES) para dar sustentabilidade financeira ao programa, eliminando o acesso ampliado do modelo anterior e, efetivamente, diminuindo drasticamente a procura por esse tipo de financiamento. A desregulamentação do ensino à distância (EaD), flexibilizando regras de controle de qualidade e de apoio pedagógico na provisão deste serviço, também está alinhado às teorias dos governos partidários: governos de direita preferem a expansão privada, com menor regulamentação, e, ao mesmo tempo, tem menor centralidade as questões redistributivas. Já vimos na seção anterior que o governo Temer diminuiu significativamente o gasto da União em ensino superior (gráfico 2), mas é no governo de extrema direita de Bolsonaro (2019-2022) que a estratégia de “desfinanciamento” do ensino superior público se aprofunda.

O governo Bolsonaro (para uma interpretação, ver Aguiar, 2019) adota como política para a área a indução do ensino superior privado como única frente de expansão de vagas na educação superior associada a uma drástica diminuição de políticas de subsídio estatal (como bolsas e financiamento), isto é, diminuindo as chances de ingresso no ensino superior sem depender da renda. Uma forte desregulamentação das graduações na modalidade EaD (a distância), permitiu um acelerado crescimento desse tipo de ensino (em 2021, pela primeira vez, o total de ingressantes em graduações EaD superou o número de ingressantes em cursos presenciais). São notórias as frases dos ministros da educação do governo Bolsonaro, que explicitam uma visão elitista do ensino superior, de que seria “para poucos”. Os efeitos são observáveis nos dados: entre 2019 e 2020, e pela primeira vez desde 1990, as matrículas no

ensino superior federal diminuem em cerca de 70 mil, de acordo com o Censo da Educação Superior do INEP/MEC.

Em suma, a perspectiva analítica chamada de teoria dos governos partidários considera que a ação (agência) dos partidos influencia a tomada de decisão dos governos e estes, por sua vez, tendem a adotar políticas que convirjam com suas inclinações ideológicas no atendimento dos interesses organizados e do ganho de votos que os partidos políticos enxergam como potenciais eleitores em futuras eleições. O caso empírico brasileiro confirma essa tese: os governos de direita mantiveram constante ou diminuíram o gasto público em educação e adotaram medidas para incentivar a oferta do setor privado, especialmente no caso do ensino superior. Os de esquerda, por sua vez, aumentaram o gasto público em educação, adotaram medidas para a expansão da oferta pública e aumentaram a regulação do setor privado. A especificidade dos governos de esquerda no Brasil é que estes mantiveram a rota de expansão da oferta privada no ensino superior, aumentando os retornos crescentes do legado histórico inaugurado desde o regime militar e, como vimos na seção anterior, dificultando a alteração desse padrão ou estratégia de aumento de acesso a esse nível de ensino.

Ainda que esse arsenal analítico possa ser útil para compreender a relação entre Estado e mercado e escolha de políticas para a educação, os governos não são entidades abstratas que tomam decisões no vazio. Ao contrário, cresce o interesse acadêmico para a identificação da rede de atores que consegue influenciar o debate e as escolhas das alternativas, terminologia que nas políticas públicas se refere às opções existentes para resolver o problema público em questão. A próxima seção apresenta parte dessa discussão mais contemporânea.

### **Atores, ideias e comunidades de políticas: descendo para um nível de análise micro**

O papel dos atores políticos, sociais e de mercado com suas ideias e valores como fator explicativo das políticas públicas é um desenvolvimento relativamente recente tanto na literatura internacional quanto na brasileira. Apesar de serem classificados como “modelos cognitivos” de análise, há variação de perspectivas analíticas e teóricas. Martins, Sousa & Pedrosa (2022), por exemplo, aplicam a “análise do discurso” – da sociologia - para interpretar as percepções dos beneficiários das políticas de assistência estudantil. O foco da discussão nesta seção do texto, porém, está restrito aos arsenais analíticos da ciência política.

O entendimento de agência dos atores envolvidos, isto é, para além de fatores estruturais ou sistêmicos, é adotado em praticamente todos os modelos cognitivos, que partem da premissa de que as políticas públicas seriam também afetadas pelas ideias que grupos acreditam e

defendem. Nesta seara analítica, a identificação de “comunidades de políticas públicas” ou “rede de atores” com suas respectivas visões de mundo é um elemento explicativo central e objeto de diversas formas de análise empírica.

Do ponto de vista estrito da produção na ciência política sobre esses modelos, há ampla discussão teórica e variados testes de aplicabilidade empírica na literatura internacional (ver por exemplo, Sabatier, 2007). No Brasil, o uso desses arsenais para explicar as políticas públicas é mais recente, com produção mais significativa a partir de meados dos anos 2010 (para uma revisão de conceitos, ver Capella & Brasil, 2015). Barcelos, Pereira e Silva (2016) apresentam uma síntese de categorias analíticas de diversos modelos cognitivos de análise, destacando a fértil aplicabilidade para explicar o caso da interação entre movimentos sociais, formação da agenda governamental e políticas públicas resultantes, temática com vasta produção brasileira, com o interesse de compreender o papel das ideias de movimentos sociais nas políticas sociais dos governos petistas.

Essas ideias, valores e princípios normativos que orientam a ação (ou o comportamento) dos agentes não têm poder de influência per se, pois dependiam da capacidade de mobilizar atores na formação de “redes” ou “comunidades” e, de especial interesse deste texto, de acesso às instâncias de governo (ou outras) com poder efetivo de decisão.

Dois modelos cognitivos são os mais frequentemente utilizados na análise de políticas públicas no campo da ciência política, que passo a discutir em seguida, com foco não em suas descrições completas, mas naquilo que esses estudos apontam como lacunas explicativas nas teorias anteriores. Sempre que possível, cito algumas produções brasileiras que se utilizaram desses arsenais analíticos para interpretar o caso da educação.

O *modelo dos múltiplos fluxos* é um dos primeiros que procura identificar o papel das ideias e das “comunidades epistêmicas” na formação da agenda de prioridades dos governos. Apesar de Kingdon (2003) ter sido o propositor desse arsenal analítico, no final dos anos 1980, ele próprio não chegou a desenvolver novos estudos, mas a relativa simplicidade de aplicação dessa abordagem fez com que uma miríade de estudos em diferentes áreas temáticas tenha sido desenvolvida. O modelo foca em uma área que até então não havia recebido atenção: os processos pré-decisórios da formação da agenda governamental. Partindo de um mote de que qualquer sociedade tem muitos problemas que mereceriam atenção dos governos, mas que estes fazem escolhas ou uma lista de problemas que irão receber atenção prioritária, Kingdon se propõe a compreender por que alguns temas (problemas) entram na agenda de prioridades (de políticas públicas) dos governos e outros não.

O modelo, essencialmente, aponta que uma convergência de três fluxos independentes (dos problemas, das alternativas de políticas públicas e da política propriamente dita) aumenta as chances de um problema entrar na agenda governamental. O papel das ideias é central no modelo, pois Kingdon argumenta que algumas ideias ficam “rodando” (ou ficam “na lata do lixo”, outro modelo analítico que Kingdon se baseia) até que chegue a hora certa de introduzi-las no debate público. Uma “janela política” com a oportunidade de colocar uma ideia em pauta se abre quando há a convergência de fluxos de apoios, alternativas viáveis apoiadas por “comunidades de especialistas” e apoio na opinião pública, na mídia e/ou de figuras públicas (como políticos) que amplificam essa nova ideia.

Assim, hipoteticamente, um governo de esquerda pode ter uma janela de oportunidade para inserir na agenda governamental um debate sobre a ampliação de vagas nas instituições públicas de ensino superior, pois apoiado e defendido por uma “comunidade epistêmica” – pesquisadores, ativistas, organizações estudantis, burocracia etc. - que não apenas consegue fazer a mobilização coletiva necessária como tem especialistas com condições de propor as alternativas viáveis para a solução do problema diga-se, por exemplo, um entendimento que o acesso ao ensino superior é ainda elitizado. Uma troca de governo pode se tornar uma oportunidade de introduzir mudanças na agenda na medida em que há essa expectativa na sociedade ou na opinião pública. Do mesmo modo, seria possível aplicar o modelo, hipoteticamente, a um governo de direita que tenha a oportunidade de discutir a desregulamentação do ensino a distância. Uma comunidade epistêmica (ou uma rede de pessoas, atores ou associações) pode até ser menos capaz de mobilização social ou coletiva, mas tem alternativas ou propostas viáveis para a solução do problema da maior expansão dessa modalidade de ensino pelo setor privado, contando, inclusive, com seus estudos e especialistas. A flexibilização das regulamentações na provisão do ensino EaD no governo Temer em 2017, eliminado, por exemplo, a necessidade de existirem polos regionais de apoio presencial para os discentes, foi caracterizada com base na ideia de que não haveria precarização da formação de futuros profissionais - inclusive de professores da educação básica -, e que, ao contrário, seria uma política bem-sucedida de otimização do mercado e de redução de custos para os estudantes e, portanto, uma forma de ampliação do acesso. Como afirmou o então Ministro da Educação em entrevista<sup>2</sup>: “Isso [a desregulamentação do EaD] aumentou a competição, reduziu o preço

---

<sup>2</sup> <https://oglobo.globo.com/brasil/educacao/ead-parte-7-havia-concentracao-de-grandes-grupos-diz-mendonca-filho-sobre-flexibilizacao-de-ensino-distancia-24054735> . Em 07/11/2019.

final aos estudantes e inseriu mais gente no ensino superior, além da ampliação da qualidade. É a demonstração clara de que a decisão foi um sucesso.”

Para a discussão que aqui fazemos, interessa destacar que mapear quem são esses atores, quais suas visões de mundo sobre o problema em questão (público x privado por exemplo) e qual tipo de acesso tiveram ao governo seriam elementos de interesse analítico pois estariam influenciando as propostas de políticas públicas que são consideradas. Essas janelas de oportunidade se abrem e se fecham rapidamente, no modelo dos múltiplos fluxos, e um (ou mais de um) empreendedor político deve ser hábil o suficiente para aproveitar essa janela, angariar apoios e produzir convencimentos para que o tema entre na agenda governamental e que se tenham alternativas viáveis.

São ainda poucos os estudos que se utilizam desse modelo para explicar o caso da educação no Brasil. Dantas (2020) utiliza o modelo para explicar a emergência da temática sobre história e cultura indígena nas diretrizes obrigatórias do currículo nacional nas escolas brasileiras destacando o papel do movimento indígena e dos fluxos convergentes que permitiram a entrada na agenda governamental dessa temática, que culminou na aprovação da Lei nº 11.645 em 2008. Ribeiro (2020) aplica o modelo para explicar o surgimento do tema de educação financeira e como esta entrou na pauta de discussões no país, inclusive com previsão de implementação nas escolas brasileiras, e como a “ideia” de introduzir esse tipo de debate estava presente havia bastante tempo, mas a janela de oportunidade se abre mais tarde, com papel fundamental de um empreendedor político. Oliveira e Horochovski (2021) utilizam algumas das categorias analíticas do modelo de múltiplos fluxos para explicar a formação de um consenso em torno da adoção de instrumentos de ação afirmativa para indígenas no processo de seleção na Universidade Federal do Paraná.

Outro modelo de análise que mobiliza o papel das ideias e valores dos atores como fator explicativo é o de *coalizões de defesa* (Sabatier, 2007). Esse arsenal analítico identifica a sinergia da disputa entre grupos ou coalizões que se organizam e defendem valores e visões de mundo antagônicas entre si, alimentando-se um ao outro. Esse tipo de análise tem se mostrado bastante fértil para compreender os grupos que disputam visões distintas sobre o meio ambiente, por exemplo.

O papel das ideias nesse modelo é aprofundado no conceito de “crenças”, que guiam a ação e comportamento dos atores. Coalizões de defesa são construídas a partir das crenças de seus participantes para influenciar o processo decisório:

O Modelo das Coalizões de Defesa considera, portanto, as mudanças nas políticas públicas ou os processos de formulação e implementação sendo influenciados pela

competição entre coalizões formadas por atores que compartilham determinadas crenças sobre quais devem ser os resultados da política. (Barcelos, 2012, p. 91).

Estudo de Moreira, Leal e Teixeira (2022) utilizam o modelo de coalizões de defesa para explicar a entrada na pauta de discussões do governo o homeschooling e observam que as coalizões em defesa e contra essa forma de ensino não apenas detêm visões de mundo ou crenças distintas sobre a educação em geral como agem e se organizam de modo distinto e adotam estratégias de ação diferentes.

As visões de mundo podem ser identificadas nas falas de atores políticos, sociais ou de mercado. Por exemplo, os ministros da educação do governo Bolsonaro revelavam, em suas falas, uma visão de mundo em que o mercado tem centralidade frente ao Estado ou, ainda, a única forma “eficiente” de solução dos problemas educacionais, ancorados às vezes em uma visão neoliberal, e, em outras, numa visão conservadora de manutenção das hierarquias sociais. Em um seminário na Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior (ABMES) – organização que congrega instituições privadas de ensino superior -, o secretário de Regulação e Supervisão da Educação Superior do Ministério da Educação (Seres/MEC) deixa clara a sua visão ou suas crenças sobre a superioridade do mercado na solução de problemas públicos:

Estamos em um governo liberal-conservador, portanto, para nós, o ensino privado é algo natural e necessário. As instituições particulares de educação superior chegam, muitas vezes, onde o Estado não chega. Então, fiquem tranquilos que a visão não é de rivalidade, mas de parceria<sup>3</sup>.

Um dos ministros da educação do governo Bolsonaro explicita a prevalência de uma visão monetária e de relação de consumo na educação ao dizer que “não existe ensino público gratuito [...] Quem custeia é o pagador de impostos. Temos de olhar como relação cliente e fornecedor de serviço”<sup>4</sup>. Essa visão de mundo é oposta à de grupos ou coalizões que entendem a educação como um instrumento de cidadania e um direito social subjetivo e, portanto, como dever do Estado, como inscrito, inclusive, na própria Constituição Federal.

Outro exemplo que ilustra o papel das crenças na proposição de soluções para os problemas educacionais é o projeto conhecido como “Future-se”, também no governo Bolsonaro. Tratava-se de uma política em que a solução para se resolver o grave problema de financiamento das universidades públicas federais, seria a adoção de um modelo de gestão e de captação de recursos ao estilo de empresas privadas. Sem apoio das próprias instituições de

---

<sup>3</sup> <https://abmes.org.br/noticias/detalhe/3202/seres-mec-gestao-sera-pautada-pela-parceria-com-o-setor-particular>. Em fev/2019.

<sup>4</sup> <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,ministro-defende-tirar-bolsa-familia-de-aluno-agressor,70002785912>

ensino ou parlamentares, a proposta acabou engavetada no Congresso Nacional. A visão de mundo do Ministro informa o seu diagnóstico de que a saída ou a solução para o problema seria “premiar a cultura do esforço” pois “não é dinheiro que está faltando, é gestão” em clara oposição a visões alternativas do mesmo problema<sup>5</sup>.

Alguns dos estudos que utilizam esses modelos cognitivos da ciência política optaram por mesclar elementos analíticos de diferentes modelos para produzir explicações dos casos empíricos analisados, o que parece ser uma opção metodológica. Por exemplo, Schabbach e Rosa (2021) mobilizam arsenais de diferentes modelos para ilustrar o papel das ideias nas mudanças de diretrizes de políticas para a educação especial no Brasil, colocando coalizões com visões mundo distintas e em disputa. Venturini (2021) opta por combinar categorias conceituais e analíticas dos modelos dos múltiplos fluxos e do equilíbrio pontuado para explicar o papel de grupos e suas ideias na aprovação da adoção de ações afirmativas para a pós-graduação no Brasil. Cara e Nascimento (2021) mobilizam elementos específicos de três modelos cognitivos de análise (múltiplos fluxos, coalizão de defesa e equilíbrio pontuado) para explicar a aprovação do Fundeb no Congresso Nacional a partir da identificação de duas coalizões distintas – uma denominada como em defesa “do direto a educação” e outra em defesa “dos direito à aprendizagem” -, com valores e visões de mundo próprias, e como estes influenciam o tipo de política pública defendida. Souza e Gomes (2020) aplicam categorias selecionadas dos mesmo três modelos de análise para tentar explicar a aprovação da meta de 10% do PIB a ser gasto em educação no Brasil no Plano Nacional de Educação a partir da identificação das coalizões que existiam no debate, suas visões de mundo e disputas. As autoras acabam por demonstrar como a escolha de modelos de análise acaba por definir as ênfases interpretativas que são adotadas como norteadoras de cada abordagem. Dito de outro modo, um mesmo fenômeno social pode ser analisado e interpretado de modo distinto a depender do olhar analítico enfatizado por cada teoria.

Como se observa, a produção de pesquisas que incorporem o papel das ideias e de comunidades de políticas como fatores explicativos da incorporação de interesses (ou valores) do setor privado na formulação das políticas educacionais brasileiras é ainda incipiente. O preenchimento dessa lacuna seria do interesse tanto acadêmico – em termos comparativos, para identificar se campos ideológicos distintos adotam ou não estratégias de influência e ação

---

<sup>5</sup> <https://www.cartacapital.com.br/educacao/future-se-entenda-os-principais-pontos-do-programa-do-mec/>

similares – quanto para a melhor compreensão das formas de atuação destes grupos que, em alguns momentos e circunstâncias, conseguem influenciar as políticas de governos.

Em resumo, esse conjunto de estudos genericamente cunhados como “cognitivos” compreende que a formação de redes, comunidades de políticas públicas, dentre outras terminologias, são entidades que carregam ideias, valores não apenas para a sua mobilização na defesa de determinada pauta, mas como capaz de influenciar a formação da agenda governamental ou, ainda, o desenho institucional (alternativas) das políticas públicas. Nesse sentido, esses modelos podem ser úteis para explicar tanto as escolhas de governos de esquerda quanto os de direita. Neste caso, identificar e nomear os grupos, organizações, associações ou atores com suas ideias, visões de mundo sobre a relação Estado-mercado pode ajudar a compreender como ideias circulam, quem são os seus agentes promotores e quando estes são bem-sucedido em influenciar a agenda governamental.

### **Considerações Finais**

Dentre os variados arsenais analíticos desenvolvidos no campo das políticas públicas, este texto destaca três que podem ajudar a compreender melhor a relação entre Estado e mercado e, em específico, a força ou fraqueza das ideias neoliberais nas políticas públicas de educação.

Os modelos de análise aqui discutidos, ainda que uma amostra pequena do que há à disposição de pesquisadores, podem ser utilizados sozinhos ou de forma combinada, a depender do caso empírico e dos objetivos da pesquisa.

O que este texto procurou demonstrar é que há consenso, dentre os estudiosos de políticas públicas no campo da ciência política, de que são variados os fatores causais que explicam o surgimento de determinadas agendas de políticas públicas e que dependem do contexto particular, no tempo e no espaço, de cada política analisada.

Dito de outra forma, esses arsenais analíticos podem explicar tanto a emergência (ou o sucesso) de políticas associadas a uma agenda mais estatal, de esquerda, de maior gasto estatal ou redistributiva quanto as vinculadas à maior provisão do mercado, com menos Estado, menor regulamentação e menor gasto público.

De qualquer forma, a existência de grupos com determinadas crenças e mesmo com capacidade de mobilização e ação coletiva não é condição suficiente para que estas entrem na agenda governamental e, menos ainda, tornem-se políticas públicas. Há constrangimentos de ordem mais estrutural ou sistêmica que dificultam mudanças de grande porte, predominando escolhas de tipo incremental.

Dentre os vários arsenais ou instrumentos analíticos e conceituais disponíveis, o de desenvolvimento mais recente aposta na relevância de se analisar as formas com que ideias, valores e formação de redes de convencimento da opinião pública e de atores políticos-chave vão se formando e podem conseguir alterar as políticas existentes, inclusive com um potencial de mudar o legado histórico anterior.

O mapeamento dos atores que compõem essas redes ou comunidades é ainda uma lacuna nos estudos sobre políticas públicas no Brasil assim como na educação e, especialmente, no que se refere aos grupos que defendem uma visão neoliberal de superioridade absoluta do mercado. Essa área de estudo se beneficiaria de estudos sistemáticos que permitissem compreender como agem esses atores e por quais mecanismos conseguem (ou não) influenciar a agenda de políticas públicas dos governos de modo a sairmos do uso meramente metafórico da influência do mercado e do neoliberalismo para casos concretos com nomes próprios e explicitação de como se organizam, se articulam e quando são (ou não) bem-sucedidos. Eis um desafio para uma agenda de pesquisa coletiva.

## **Referências**

- Aguiar, M. A. da S. (2019). Reformas Conservadoras e a “Nova Educação”: Orientações Hegemônicas no MEC e no CNE. *Educação & Sociedade*, 40, e0225329. <https://doi.org/10.1590/ES0101-73302019225329>
- Arretche, M. (2007). A agenda institucional. *Revista Brasileira De Ciências Sociais*, 22(64), 147–151. <https://doi.org/10.1590/S0102-69092007000200011>
- Barcelos, M. (2012). Processos sociais, construções discursivas e “imagens de política pública” na construção da política de silvicultura no Rio Grande do Sul, 2004-2009. *Plural*, 19(2), 83-112. <https://doi.org/10.11606>
- Barcelos, M., Pereira, M. M., & Silva, M. K. (2016). Redes, campos, coalizões e comunidades: conectando movimentos sociais e políticas públicas. *BIB - Revista Brasileira De Informação Bibliográfica Em Ciências Sociais*, (82), 13–40.
- Batista, C. (2008). Partidos políticos, ideologia e política social na América Latina: 1980-1999. *Dados*, 51(3), 647–686. <https://doi.org/10.1590/S0011-52582008000300004>
- Boix, C. (1997). Political Parties and the Supply Side of the Economy: The Provision of Physical and Human Capital in Advanced Economies, 1960-90. *American Journal of Political Science*, 41(3), 814–845. <https://doi.org/10.2307/2111676>
- Boix, C. (1998). *Political parties, growth and equality: conservative and social democratic economic strategies in the world economy*. Cambridge University Press.
- Bussemeyer, M., & Trampusch, C. (2011). Review Article: Comparative Political Science and the Study of Education. *British Journal of Political Science*, 41(2), 413-443. doi:10.1017/S0007123410000517

- Busemeyer, M., & Iversen, T. (2014). The politics of opting out: explaining educational financing and popular support for public spending. *Socio-Economic Review*, Volume 12, Issue 2, 299–328. <https://doi.org/10.1093/ser/mwu005>
- Capella, A. C. N., & Brasil, F. G. (2015). Análise de Políticas Públicas: uma Revisão da Literatura sobre o Papel dos Subsistemas, Comunidades e Redes. *Novos Estudos CEBRAP*, (101), 57–76. <https://doi.org/10.1590/S0101-33002015000100003>
- Cara, D., & Nascimento, I. S. do. (2021). The construction of the first provisional Fundeb (2005-2007) and the permanent Fundeb (2015-2020): Comparative analysis of legislative processes. *Education Policy Analysis Archives*, 29(August - December), 168. <https://doi.org/10.14507/epaa.29.6781>
- Cassiolato, M. M., & Garcia, R. C. (2014). Pronatec: Múltiplos Arranjos e Ações para Ampliar o Acesso à Educação Profissional. In A A Gomide, R R C. Pires (eds.). *Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas*. Brasília: Ipea.
- CASTLES, F. (2009). What Welfare States Do: A Disaggregated Expenditure Approach. *Journal of Social Policy*, 38(1), 45-62. doi:10.1017/S0047279408002547
- Cunha, L. A. (2014). O Legado da ditadura para a educação brasileira. *Educação & Sociedade*, 35(127), 357–377. <https://doi.org/10.1590/S0101-73302014000200002>
- Dantas, M. C. T. (2020). A agenda das políticas educacionais no Brasil: a Lei nº 11.645/08. *Revista Mosaico*, v. 12 n. 18.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton University Press.
- Gomes, A. M., & Moraes, K. N. de. (2012). Educação superior no Brasil contemporâneo: transição para um sistema de massa. *Educação & Sociedade*, 33(118), 171–190. <https://doi.org/10.1590/S0101-73302012000100011>
- Hochman, G. (2007). História e políticas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 22(64), 153–156. <https://doi.org/10.1590/S0102-69092007000200012>
- Huber, E., Ragin, C., & Stephens, J. D. (1993). Social Democracy, Christian Democracy, Constitutional Structure, and the Welfare State. *American Journal of Sociology*, 99(3), 711–749. <http://www.jstor.org/stable/2781288>
- Huber, E., & Stephens, J. D. (2001). *Development and Crisis of the Welfare State: parties and policies in Global Markets*. Chicago e Londres, University of Chicago Press.
- Huber, E., & Stephens, J. D. (2012). *Democracy and The Left: social policy and inequality in Latin America*. Chicago e Londres, University of Chicago Press.
- Iversen, T., & Stephens, J. D. (2008). Partisan Politics, the Welfare State, and Three Worlds of Human Capital Formation. *Comparative Political Studies*, 41(4–5), 600–637. <https://doi.org/10.1177/0010414007313117>
- Kingdon, J. (2003). *Agendas, Alternatives and Public Policies*. New York: Longman, second edition.
- Mahoney, J. (2000). Path Dependence in Historical Sociology. *Theory and Society*, 29(4), 507–548. <http://www.jstor.org/stable/3108585>

- Marques, E. C. L., & Almeida, G. T. de. (2021). Partidos e instituições nas políticas viárias em São Paulo - 1978/2016. *Revista De Sociologia E Política*, 29(80), e003. <https://doi.org/10.1590/1678-987321298003>
- Martins, J. A., Sousa, A. da S. Q., & Pedrosa, C. E. F. . (2022). Constituição de um Diálogo: a assistência estudantil na UFRN à luz da Abordagem Cognitiva de Políticas Públicas e Análise Crítica do Discurso. *Revista Exitus*, 12(1), e022039. <https://doi.org/10.24065/2237-9460.2022v12n1ID1954>
- Menicucci, T. M. G. (2006). Implementação da reforma sanitária: a formação de uma política. *Saúde E Sociedade*, 15(2), 72–87. <https://doi.org/10.1590/S0104-12902006000200008>
- Menicucci, T. M. G (2007). *Público e privado na política de assistência à saúde no Brasil: atores, processos e trajetória*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz.
- Moreira, H. A. de O., Leal, M. Y. G., Carvalho, J. M. A., & Teixeira, P. P. (2022). Política e crença: Estudo sobre a BNCC e o homeschooling a partir do modelo de coalizões de defesa. *Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação*, 17(4), 2810–2832. <https://doi.org/10.21723/riaee.v17i4.16556>.
- Nunes, E. (2007). Desafio estratégico da política pública: o ensino superior brasileiro. *RAP - Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro Edição Especial Comemorativa 103-47.
- Oliveira, V. dos S. de, & Horochovski, R. R. (2021). A política pública de ação afirmativa da educação superior indígena na Universidade Federal do Paraná (UFPR) sob o olhar de uma secretária executiva. *Revista Expectativa*, 20(4), 133–154. <https://doi.org/10.48075/revex.v20i4.22879>
- Perissinotto, R. (2013). Comparação, história e interpretação: por uma ciência política histórico-interpretativa. *Revista Brasileira De Ciências Sociais*, 28(83), 151–165. <https://doi.org/10.1590/S0102-69092013000300010>
- Pierson, P. (2000). Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. *The American Political Science Review*, 94(2), 251–267. <https://doi.org/10.2307/2586011>
- Pierson, P., & Skopold, T. (2002). Historical Institutionalism in Contemporary Political Science. In: I. Katznelson, & H. V. Milner (eds.), *Political Science: State of the Discipline*. New York: Norton.
- Przeworski, A. (1993). A falácia neoliberal. *Lua Nova: Revista De Cultura E Política*, (28-29), 209–226. <https://doi.org/10.1590/S0102-64451993000100009>
- Ribeiro, C. T. (2020). Agenda em políticas públicas: a estratégia de educação financeira no Brasil à luz do modelo de múltiplos fluxos. *Cadernos EBAPE.BR*, 18(3), 486–497. <https://doi.org/10.1590/1679-395120190038>
- Rueschemeyer, D., Stephens, E. H. & Stephens, J.D. (1992). *Capitalist Development and Democracy*. Chicago: Univ. Chicago Press.
- Sabatier, P. (2007). (ed.). *Theories of the Policy Process*. Westview Press, 2007.
- Sampaio, H. (1991). Evolução do ensino superior brasileiro, 1808-1990. Núcleo de Pesquisas sobre Ensino Superior da Universidade de São Paulo. Documento de Trabalho 08, Núcleo de Pesquisas sobre Ensino Superior da Universidade de São Paulo.

- Santos, A. S. (2018). *Políticas Públicas de Educação Superior: Análise da implementação da expansão das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) no estado do Rio Grande do Norte no período de 2004-2014*. Documento de Qualificação, Doutorado em Educação, Universidad Nacional de La Plata, Argentina.
- Schabbach, L. M., & Rosa, J. G. L. da. (2021). Segregar ou incluir? Coalizões de defesa, ideias e mudanças na educação especial do Brasil. *Revista De Administração Pública*, 55(6), 1312–1332. <https://doi.org/10.1590/0034-761220210034>
- Skocpol, T. (1992). *Protecting soldiers and mothers: the political origins of social policy in the United States*. Cambridge: Harvard University Press, 714 p.
- Souza, L. S.; & Gomes, S. C. (2020). Atores, Instituições e Ideias: Explicando a aprovação dos 10% do PIB em Educação no PNE 2014-2024. *Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais – RPPI*, v. 5 n. 1.
- Venturini, A. C. (2021). Políticas de Inclusão na Pós-graduação: Os bastidores e o histórico da edição da portaria normativa 13/2016. *Novos Estudos CEBRAP*, 40(2), 261–279. <https://doi.org/10.25091/10.25091/S01013300202100020005>

**Autora**

***Sandra Cristina Gomes***

Graduada em Ciências Sociais pela Universidade de São Paulo

Mestre em MA in Latin American Studies pela University of London

Mestre em Ciência Política pela Universidade de São Paulo

Doutora em Ciência Política pela Universidade de São Paulo

Pós-doutorado no Centro de Estudos da Metrópole/CEBRAP

Professora do Instituto de Políticas Públicas da UFRN e

da Pós-graduação em Estudos Urbanos e Regionais

Editora Associada da Brazilian Political Science Review

Membro do Conselho Consultivo da Associação Nacional de Ensino,

Pesquisa e Extensão do Campo de Públicas

Membro da Rede de Estudos sobre Implementação de Políticas Públicas Educacionais

Membro da Rede Brasileira de Mulheres Cientistas

[sandra.gomes@ufrn.br](mailto:sandra.gomes@ufrn.br)

<https://orcid.org/0000-0002-7703-6488>

**Como citar o artigo:**

GOMES, S. C.. Arsenales analíticos de políticas públicas para el análisis de la relación público-privada en educación: las estructuras y agencia de los actores. **Revista Paradigma**, Vol. XLIV, Edición Temática Nro. 4: Políticas Educacionais em Tempos de Mercantilización, Sept. de 2023 / 229 – 253. DOI: