

ARRANJOS DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (ADES) E A INFLUÊNCIA DO EMPRESARIADO NA EDUCAÇÃO BÁSICA PÚBLICA BRASILEIRA

EDUCATION DEVELOPMENT ARRANGEMENTS (ADES): THE INFLUENCE OF ENTREPRENEURSHIP ON
BRAZILIAN PUBLIC BASIC EDUCATION

ARREGLOS DE DESARROLLO EDUCATIVO (ADE): LA INFLUENCIA DEL EMPRENDIMIENTO EN LA EDUCACIÓN
BÁSICA PÚBLICA BRASILEÑA

Elma Júlia Gonçalves de Carvalho¹

<https://orcid.org/0000-0003-4770-4649>

Vera Maria Vidal Peroni²

<http://orcid.org/0000-0001-6543-8431>

Resumo: O texto tem por objetivo abordar a crescente influência do empresariado na elaboração e na execução de políticas públicas para a educação básica e suas consequências para a consolidação da esfera pública no Brasil. Analisando-se a redefinição do papel do Estado e das fronteiras entre o público e o privado, procura-se compreender a reconfiguração do regime de colaboração entre os entes federados na organização dos sistemas de ensino público por meio dos Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADEs). A compreensão é de que, nesse processo, manifestam-se os interesses dos grupos empresariais que assumiram o compromisso de apoiar as secretarias municipais de educação na implantação do modelo de cooperação intermunicipal. Essa ação, que se organiza com base na metodologia de trabalho em rede, é parte das novas estratégias para a expansão e para o controle do mercado educacional.

Palavras-Chave: Estado Políticas educacionais. Relação público-privada. Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADEs).

Abstract: By analyzing the redefinition of the role of the State and the boundaries between public and private, we seek to understand the reconfiguration of the regime of collaboration between federative units in the organization of public education systems through the Education Development Arrangements (ADEs). In this process, it is noted that the interests of business groups become clear as they commit themselves to supporting the municipal departments of education in implementing the model of inter-municipal cooperation. This action, which is organized based on the methodology of networking, is part of the new strategies for the expansion and control of the educational market.

Keywords: State. Educational policies. Public-private relations. Education Development Arrangements (ADEs).

Resumen: El texto tiene como objetivo abordar la creciente influencia de la comunidad empresarial en la elaboración y ejecución de políticas públicas para la educación básica y sus consecuencias para la consolidación de la esfera pública en Brasil. Al analizar la redefinición del papel del Estado y los límites entre lo público y lo privado, buscamos comprender la reconfiguración del régimen de colaboración entre entidades federadas en la organización de los

¹ Doutora em Educação pela Universidade Metodista de Piracicaba (UNIMEP). Professora do Departamento de Teoria e Prática da Educação e do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Estadual de Maringá. E-mail: elmajulia@hotmail.com.

² Doutora em Educação pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP). Professora Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Bolsista de Produtividade em Pesquisa- CNPq. E-mail: veraperoni@gmail.com

sistemas de educación pública a través de los Acuerdos de Desarrollo Educativo (ADE). Se entiende que, en este proceso, se manifiestan los intereses de los grupos empresariales que se han comprometido a apoyar a los departamentos municipales de educación en la implementación del modelo de cooperación intermunicipal. Esta acción, que se organiza en base a la metodología de redes, forma parte de las nuevas estrategias para la expansión y el control del mercado.

Palabras Clave: Estado. Políticas educativas. Relación público-privada. Arreglos de Desarrollo de la Educación (ADEs).

Introdução

Neste artigo, apresentamos resultados parciais de uma pesquisa a respeito da crescente influência do empresariado na formulação e na execução das políticas públicas para a educação básica pública no Brasil. A análise é centrada na proposta de Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADEs) e na parceria entre instituições privadas e não governamentais e o poder público, os quais são apresentados como ferramenta para o fortalecimento e o estímulo à cooperação e ao associacionismo entre os entes federados, particularmente entre municípios, tendo em vista a organização de seus sistemas de ensino e a melhoria da qualidade social da educação.

Ao investigar as novas relações entre o público e o privado e as múltiplas formas de materialização do privado na educação básica, observamos que a atuação empresarial na educação não é um fenômeno novo, pois, ao longo da história brasileira, os empresários se empenharam em demarcar seu campo político e traduzir seus interesses e objetivos em leis. O elemento novo em nossa história, porém, é seu protagonismo na definição dos rumos da educação pública e isso merece reflexões.

Considerando que a União é a instância formuladora da política nacional de educação, temos a intenção de abordar a redefinição das funções do Estado e de sua lógica organizacional e administrativa. Nesse processo de redefinição, as estratégias

envolvem, principalmente, o alargamento da participação da sociedade civil e a partilha de responsabilidades no desenvolvimento das políticas sociais, destacando-se especialmente as parcerias com o setor privado. De certo modo, tal processo abala as antigas referências, dando origem a novos questionamentos, particularmente em relação às funções tradicionais do Estado na oferta dos serviços públicos e na definição das políticas públicas para a educação.

Importa-nos, portanto, analisar as redefinições do papel do Estado e das fronteiras entre o público e o privado para compreender a reconfiguração do regime de colaboração entre os entes federados na organização dos sistemas de ensino público. Os Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADEs) são foco dos interesses dos grupos empresariais que assumiram o compromisso de apoiar as secretarias municipais de educação na implantação do modelo de cooperação intermunicipal por meio do associativismo territorial e da metodologia de trabalho em rede no desenvolvimento de ações coordenadas, incluindo ou não as "instituições privadas e não-governamentais, mediante convênios ou termos de cooperação" (BRASIL, Art. 2º, § 1º, 2012a). Isso faz parte das novas estratégias para a expansão e o controle do mercado educacional.

Esclarecemos que, em nossas pesquisas, não tratamos do Estado e da sociedade civil em abstrato, mas sim como expressão concreta de um período particular

do capitalismo, como resultado da correlação de forças entre sujeitos históricos com projetos societários distintos. Quando analisamos as novas relações entre o público e o privado, estamos considerando o processo marcado pela atuação do setor privado, com ou sem fins lucrativos, e pelo neoconservadorismo, cuja tendência tem sido submeter o público à lógica do privado e criar mecanismos para a mercantilização dos serviços públicos. Por isso, procuramos reafirmar a dimensão pública do Estado e da educação, ou seja, a coletivização das decisões na definição de políticas e a responsabilidade do Estado como executor de políticas universais (PERONI, 2018).

Entendemos que as mudanças nas fronteiras entre o público e o privado são parte do novo contexto de crise do capitalismo mundial ou de interrupção do processo de acumulação de produção ampliada de capital gerada pela queda tendencial da taxa de lucro. Essa crise é identificada, sobretudo, com o esgotamento do modelo de acumulação taylorista/fordista, da administração keynesiana e do Estado de bem-estar social. Dentre as estratégias encontradas para sua recomposição constam a globalização, a reestruturação produtiva – denominada de acumulação flexível –, a financeirização da economia e a redefinição do papel do Estado, as quais introduzem mudanças significativas no padrão de expansão capitalista.

Nesse contexto, teorias, como as do neoliberalismo e da terceira via, diagnosticaram a nova crise estrutural do capitalismo como uma crise do Estado e propuseram sua reconstrução ou reforma. A nova configuração da atuação estatal é marcada, na década de 1980, pela “onda neoconservadora com sua proposta de Estado Mínimo” (BRESSER PEREIRA; GRAU,

1999, p. 15) e, a partir da década de 1990, pela perspectiva do programa político da terceira via (GIDDENS, 2005).

As reformas repercutiram profundamente nas políticas sociais, pois transferiram do poder público para o mercado parte da coordenação societária e alteraram a direção e a execução de tais políticas (PERONI, 2015) por meio da adoção de uma nova forma de gerenciamento público – o modelo *gerencial* (BRASIL, 1995). Na nova concepção, os serviços públicos são influenciados por princípios da gestão privada, caracterizados especialmente pelo alinhamento de decisões (metas conjuntas) e ações a processos de avaliação e de controle de resultados.

Para procedermos à análise, abordamos inicialmente a crescente influência do empresariado na elaboração e na execução de políticas públicas para a educação básica brasileira; em seguida, analisamos a proposta de Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADEs) e o programa Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADE) em parceria entre o Instituto Positivo e a Associação de Municípios – Granfpolis. Por fim, explicitamos que, no processo de redefinição das fronteiras entre público e privado, os ADEs criam espaços para a atuação direta de empresas privadas com ou sem fins de lucro na gestão da educação pública.

A crescente influência do empresariado na elaboração e na execução de políticas públicas para a educação básica brasileira

Partindo da relação contraditória entre o público e o privado e considerando as relações sociais capitalistas, bem como a natureza institucional do Estado moderno, entendemos que o Estado, “em sua origem,

submete a dimensão pública à esfera privada, em benefício desta última”, ao mesmo tempo, demonstra “a tendência histórica de intensificação da dimensão estatal/mercantil”. Isso faz “[...] com que o Estado dirija suas políticas públicas para o pólo privado da contradição, dada a materialidade da economia” (SILVA JÚNIOR, SGUISSARDI, 2005, p. 15-16).

No atual contexto histórico, os processos de privatização do público foram intensificados, entre outros fatores, pelo diagnóstico neoliberal, partilhado pela terceira via, de que o Estado é a causa básica da crise. Nas formulações dos teóricos reformistas da terceira via como Bresser Pereira (1996, p. 91), a crise resultou de “uma crise fiscal, uma crise do modo de intervenção e uma crise da forma burocrática de administrar o Estado”.

Esse entendimento conduziu a estratégia de reconstrução do Estado para que pudesse exercer um papel mais decisivo na reorganização do processo produtivo em face das constantes mutações do mercado global, na diversificação de fontes de financiamento e no atendimento mais rápido às demandas sociais (CARVALHO, 2009). Para alcançar esses objetivos, as reformas estruturais nos diferentes países, a partir dos anos de 1990, foram orientadas pela redução do Estado, privatização, liberalização e pela adoção de reformas orientadas para o mercado. No Brasil, a execução das políticas sociais públicas foram descentralizadas ou transferidas “para o setor público não-estatal da produção de serviços competitivos ou não-exclusivos do Estado, estabelecendo um sistema de parceria entre o Estado e a sociedade para seu financiamento e controle” (BRASIL, 1995, p. 18), como, por exemplo, nos serviços de educação, saúde, cultura e pesquisa científica.

Assim, por meio de um novo arcabouço jurídico-institucional, foi estimulado o surgimento de uma esfera pública não integrada ao aparelho estatal, o que correspondeu ao crescente deslocamento das responsabilidades públicas com os direitos sociais para a esfera privada com ou sem fins de lucro. Ao mesmo tempo, os serviços que permaneceram na esfera estatal passaram a ser geridos pelo *ethos* de negócios do setor privado, pelo modelo *gerencial* orientado por critérios de eficiência e eficácia, flexibilidade, produtividade, metas, indicadores de qualidade e avaliação de desempenho (CLARKE, NEWMAN, 2012; BRASIL, 1995).

Entretanto, diferentemente do que apregoam os autores neoliberais acerca do “Estado mínimo e do pleno controle da economia pelo mercado”, os que defendem a abordagem da terceira via buscam recuperar o papel do Estado no desenvolvimento econômico e social. Ou seja, almejam a “superação da crise fiscal, a redefinição das formas de intervenção no econômico e social, e a reforma da administração pública” (BRESSER-PEREIRA, 1996, p. 92).

Entendemos, portanto, que, nesse período do capitalismo, o Estado está longe de ser mínimo, pelo contrário, “está no coração do sistema global”, continua desempenhando “seu papel essencial na criação e manutenção das condições de acumulação do capital”, ou seja, é o “garantidor administrativo e coercitivo da ordem social, das relações de propriedade, da estabilidade ou da previsibilidade contratual”, ou de “qualquer outra das condições exigidas pelo capital em sua vida diária” (WOOD, p. 106, 2014).

Ressaltamos que o contexto é de uma nova grande crise de acumulação capitalista ou de interrupção do processo de

acumulação de produção ampliada de capital, interrupção essa gerada pela queda tendencial da taxa de lucro. Os frequentes processos de crise, marcados por alterações econômicas, políticas e sociais, exigem a retomada da valorização ampliada do capital. Atualmente, configura-se o que passou a ser designado por política neoliberal, cujo “objetivo primordial é [...] abrir à acumulação do capital novos campos considerados até então fora do campo da lucratividade”, a exemplo da educação (HARVEY, 2011, p. 178).

Acompanhando essas alterações no campo da educação pública brasileira nos últimos anos, temos identificado inúmeras iniciativas que, voltadas para os interesses de mercado, marcam a entrada das empresas privadas com ou sem fins de lucro na oferta educacional, na gestão, na definição dos currículos nas escolas e na formação de professores (ADRIÃO; PERONI, 2013; ADRIÃO, 2018; PERONI, 2018). Ao comentar as novas estratégias de ampliação da presença do setor privado na oferta da educação básica pública, Adrião e Borghi (2008, p. 101) destacam as parcerias, nas quais diferenciam três possíveis modalidades: a) a compra de “sistemas de ensino” privados pela rede pública, especialmente no que diz respeito à aquisição de materiais didáticos (em geral apostilados); b) a subvenção de vagas em instituições privadas; c) a “assessoria na gestão” (ADRIÃO; BORGHI, 2008, p. 105).

Analisando as novas possibilidades de gestão das políticas educacionais, verificamos que a participação de novos sujeitos, particularmente empresários, vem sendo reconhecida como fundamental para o alcance de melhores resultados por parte das escolas. Isso ocorre ao mesmo tempo em que estão sendo configuradas novas estratégias de redefinição do relacionamento entre

Estado, sociedade civil e empresas privadas para fins de prestação de serviços públicos (CARVALHO, 2017).

Observamos também diferentes maneiras no envolvimento empresarial. Uma delas é a nova filantropia, denominada “filantropia 3.0”, cuja marca é o “envolvimento direto dos doadores nas ações filantrópicas e nas comunidades de políticas” (BALL; OLMEDO, 2013, p. 33), seja explorando “a compatibilidade entre lucro e filantropia” seja “expandindo as oportunidades de negócios e o alcance o mercado” (CARVALHO, 2019, p. 60). No Brasil, essa filantropia tem ocorrido por meio da atuação de empresas privadas em fundações, institutos e ONGs e pelo papel crescente que elas têm assumido na coordenação (monitoramento/controlado) e na execução de ações. No campo educacional, um exemplo dessa tendência é o manual “O que as empresas podem fazer pela educação”, produzido pelo *Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social*. Por meio desse documento, busca-se sensibilizar o empresariado brasileiro para uma atuação “com a perspectiva de influir na elaboração e execução das políticas públicas na área da educação” na expectativa de que ações conjuntas da empresa com a escola pública “criem novas soluções, fruto do trabalho dos próprios atores envolvidos na melhoria da qualidade da educação” (INSTITUTO ETHOS, 1999, p. 5).

O movimento empresarial *Todos Pela Educação*³, o *Grupo de Institutos Fundações e*

³ Conforme informado em seu *website*, “Fundado em 2006, o Todos Pela Educação é um movimento da sociedade brasileira que tem como missão engajar o poder público e a sociedade brasileira no compromisso pela efetivação do direito das crianças e jovens a uma Educação Básica de qualidade. Apartidário e plural, congrega representantes de diferentes setores da

Empresas (Rede GIFE)⁴ e o *Movimento Colabora*⁵ também exemplificam essa política em que os empresários procuram assumir um papel decisivo, intervindo de forma sistemática nas questões sociais.

O forte interesse do setor empresarial em influenciar a definição e a implementação das políticas públicas educacionais leva-nos a indagar sobre suas motivações e consequências. Podemos afirmar que as políticas educacionais atuais apontam para mudanças significativas na forma de organização, de gestão e de financiamento do sistema de ensino. O Estado, ao redefinir sua forma de atuação e intervenção, abre caminhos para que estados, municípios e instituições, empresas, ONGs de diversas

sociedade, como gestores públicos, educadores, pais, alunos, pesquisadores, profissionais de imprensa, empresários e as pessoas ou organizações sociais que são comprometidas com a garantia do direito a uma Educação de qualidade. O objetivo do movimento é ajudar a propiciar as condições de acesso, de alfabetização e de sucesso escolar, a ampliação de recursos investidos na Educação Básica e a melhora da gestão desses recursos. Esse objetivo foi traduzido em 5 Metas” (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2019).

⁴ “O GIFE é a associação dos investidores sociais do Brasil, sejam eles institutos, fundações ou empresas. Nascido como grupo informal em 1989, o GIFE – Grupo de Institutos Fundações e Empresas, foi instituído como organização sem fins lucrativos, em 1995. Desde então, tornou-se referência no país no tema do investimento social privado” (GIFE, 2019).

⁵ O Movimento Colabora Educação nasceu como uma Mesa Temática no âmbito do Conselho Consultivo da Sociedade Civil do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) no Brasil em 2016. O Movimento, formado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) no Brasil, Instituto Natura, Instituto Unibanco, Fundação Itaú Social, Movimento Todos pela Educação, Fundação Lemann, Instituto Positivo e Instituto Ayrton Senna, tem por objetivo apoiar e fomentar a cooperação e a colaboração entre municípios, estados, Distrito Federal e União na gestão das políticas públicas de educação e na melhoria da educação (UNDIME, 2017).

matizes, comunidade e voluntários, por meio de parcerias, se responsabilizem e atuem na manutenção, na administração e no próprio funcionamento pedagógico das escolas (ADRIÃO, PERONI, 2013; ADRIÃO; GARCIA, 2014; ADRIÃO, 2018; CARVALHO, 2018, 2019; PERONI, 2015, 2018).

Nesse processo, a reorientação das políticas públicas aponta para diferentes formas de materialização das relações entre o público e o privado, como também para o recuo do Estado na provisão direta dos serviços. No campo educacional, as parcerias entre instituições do terceiro setor e sistemas públicos de educação, assessoria de instituições privadas que influenciam as políticas públicas brasileiras e programas governamentais fundados na lógica gerencial do mercado têm sido objeto de investigação e questionamento. Ou seja, fica evidente a relevância do tema para a atualidade brasileira.

Sem desconsiderar a complexidade e as multifaces da relação entre público e privado no período atual (PERONI, 2015; 2018), entendemos que o crescente interesse do setor empresarial por influenciar a definição e a implementação das políticas públicas educacionais e suas consequências para a consolidação da esfera pública no Brasil é recente em nossa realidade educacional. Torna-se, portanto, um tema que precisa ser aprofundado e compreendido em nossas pesquisas.

Na pesquisa realizada, baseamo-nos na compreensão de que o privado é a esfera dos interesses mercantis e que, na nova estrutura econômica-empresarial, predominam o capital financeiro e a produção de bens imateriais. Baseamo-nos também na compreensão de que, em razão da tendência à mercantilização, a educação vai se transformando em “educação-mercadoria”

(SGUISSARDI, 2015). É nesse contexto que são produzidas novas estratégias de expansão e de controle do mercado educacional, do qual participam grandes grupos empresariais com claro suporte do setor financeiro da economia e do Estado.

Segundo Peroni (2015, p. 23), “a mercantificação da educação pública não é uma abstração, mas ocorre via vários sujeitos e processos”. Dentre as diversas formas desse processo, a autora destaca a organização dos sujeitos individuais e coletivos em redes, com diferentes graus de influência, e “também com o privado definindo o conteúdo da educação”. O mesmo ocorre quando parte do poder público vai “assumindo a lógica do privado na administração pública através da gestão gerencial e também quando abre mão de decidir o conteúdo da educação, repassando a direção para instituições privadas” (PERONI, 2015, p. 23).

A seguir, abordaremos os Arranjos de desenvolvimento da educação (ADE) como um elemento novo nas parcerias entre o público e o privado no campo da educação básica.

A proposta de Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADEs)

O modelo de “Arranjos de Desenvolvimento da Educação” (ADE) é apresentado como instrumento de gestão pública para a melhoria da qualidade social da educação. Elaborado pelo movimento empresarial *Todos pela Educação*, aprovado e normatizado pelo Conselho Nacional de Educação (CNE) por meio da Resolução nº 1, de 23 de janeiro de 2012, busca promover mecanismos para fortalecer e implementar o regime de colaboração entre entes federados, particularmente entre municípios,

no sentido da organização dos seus sistemas de ensino, conforme previsto no Art. 211 da Constituição Federal, que prevê a constituição do sistema nacional de educação. O regime de colaboração pressupõe a institucionalização de uma forma privilegiada de cooperação entre municípios com o apoio dos estados e da União. A adoção de Arranjos de Desenvolvimento da Educação está prevista no § 7º do artigo 7º da Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, a qual aprova o Plano Nacional de Educação. Conforme Araújo (2013, p. 788):

O regime de colaboração é um instituto jurídico e político que regulamenta a gestão associada dos serviços públicos, sendo afeto às competências materiais comuns previstas no art. 23 da Constituição Federal de 1988. As competências materiais comuns podem ser definidas como aqueles serviços públicos que devem ser prestados por todos os entes federados, sem preponderância e de forma cumulativa, para garantir a equalização das condições de vida em todo o território de um Estado organizado em bases federativas. Neste sentido, o regime de colaboração é um dos mecanismos da matriz cooperativa ou intraestatal do federalismo.

Na Resolução nº 1, de 23 de janeiro de 2012, que dispõe sobre a implementação desse regime de colaboração, o termo arranjo se refere a “uma forma de colaboração territorial basicamente horizontal, instituída entre entes federados [que atuam numa área territorial comum], visando assegurar o direito à educação de qualidade e ao seu desenvolvimento

territorial e geopolítico” (BRASIL, 2012, Art. 2º). A principal estratégia para sua implementação consiste na ação coordenada das instituições públicas responsáveis pela educação nos municípios articulados e de “instituições privadas e não-governamentais, mediante convênios ou termos de cooperação, sem que isso represente a transferência de recursos públicos para estas instituições e organizações” (BRASIL, 2012, Art. 2º, § 1º). Trata-se de um regime de colaboração de um “novo tipo” (ARGOLLO; MOTTA, 2015), pois é aberto para que os municípios possam atuar coletivamente, em parceria e em colaboração com estados, Ministério da Educação e institutos e fundações ligadas a empresas privadas.

De acordo com o Projeto de Lei nº 2.417, de 2011 (BRASIL, 2011a), que, em tramitação no Congresso Nacional, dispõe sobre “Arranjos de Desenvolvimento da Educação” (ADEs), as ações coordenadas, visando assegurar o direito à educação de qualidade, tomam por base quatro eixos fundamentais, conforme Art. 4º: I) gestão educacional; II) formação de professores e de profissionais de serviço e apoio escolar; III) práticas pedagógicas e avaliação; IV) infraestrutura física e recursos pedagógicos. Ainda, conforme consta no Art. 4º,

§ 1º Cada um desses eixos deve ser desdobrado em indicadores que permitam sua avaliação padronizada em cada um dos Municípios envolvidos, de acordo com escalas simples de valoração, de preferência com no máximo quatro níveis de conceituação.

§ 2º O diagnóstico realizado com base nos eixos e indicadores referidos neste artigo servirá de base para identificação das ações prioritárias comuns a ser

desenvolvidas cooperativamente pelos Municípios integrantes do ADE (BRASIL, 2011a, p. 2).

Com a finalidade específica de apoiar municípios em suas ações e na obtenção de indicadores educacionais conforme o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), tendo em vista a melhoria da qualidade do ensino, essa proposta de cooperação intermunicipal é pautada na metodologia de *trabalho em rede* entre os municípios e nos indicadores do Plano de Ações Articuladas (PAR), programa integrante do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) lançado pelo Ministério da Educação (MEC) em 2007 (BRASIL, 2007). Assim, é uma ferramenta de diagnóstico e de planejamento da educação municipal.

O trabalho em rede pressupõe, em uma perspectiva de associativismo territorial horizontal, um conjunto de municípios que, “unidos pela proximidade geográfica” e “por características sociais e econômicas semelhantes”, buscam “trocar experiências e solucionar conjuntamente dificuldades na área da Educação” (BRASIL, 2011a, p. 2). Envolvendo uma mesma área geográfica ou território, ultrapassa os limites de um só município e evita a sobreposição de esforços. Nos termos do Parecer do CNE/CEB nº 9, de 30 de agosto de 2011b, “[...] a formação de redes cooperativas vem ganhando cada vez mais espaço na gestão das políticas públicas. Um sistema trabalhando em rede favorece a inovação, como consequência da experimentação, e a interação cooperativa entre os diferentes tipos de organização”. Considera-se que as estruturas mais *flexíveis* aumentam “a velocidade das respostas” e ampliam “a capacidade de ajuste às mudanças” (BRASIL, 2011b, p. 16).

A proposta de ADEs, elaborada com uma perspectiva *gerencial* da administração pública, corresponde à busca de novas formas de coordenação e de cooperação intergovernamental e de institucionalização de novas parcerias público-privadas para a oferta da educação básica pública. Abrúcio (2012, p. 24), pesquisador fomentador da proposta e colaborador do Instituto Positivo, afirma:

A discussão dos Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADEs) significou, nesse sentido, uma reviravolta na agenda da política pública. [...] Em suma: a criação do associativismo depende de um modelo administrativo. Elemento importante, embora não seja condição *sine qua non*, é a busca de parcerias com atores sociais a fim de fortalecer a articulação intermunicipal.

Entendemos que a redefinição dos métodos de gestão das instituições públicas educacionais municipais e a instituição de um novo tipo de parceria público-privada na reconfiguração do regime de colaboração entre os entes federados na organização dos sistemas de ensino, revelam, por um lado, a influência dos empresários na formulação da política educacional. Por outro lado, especialmente com a oferta de assessorias para a gestão pública municipal por meio dos Arranjos de Desenvolvimento da Educação, evidenciam as novas estratégias para a expansão e o controle do mercado educacional, mesmo que *a priori*, aparentemente, não envolva “a transferência de recursos públicos para estas instituições e organizações” (BRASIL, 2012, Art. 2º, § 1º).

Cabe-nos mencionar que, dentre as várias instituições que, desde o ano de 2009,

vêm assumindo o compromisso de apoiar as secretarias municipais de educação de diferentes lugares do país a implantar esse modelo estratégico de cooperação, qual seja, o dos Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADE), encontram-se o Instituto Votorantim, a Fundação Vale, o Instituto Ayrton Senna e o Instituto Positivo. Alguns desses grupos contam com o apoio do *Todos pela Educação* e integram o *Grupo de Institutos e Fundações de Empresas* (GIFE).

No período entre 2009 e 2017, foram registradas 17 experiências de Arranjos de Desenvolvimento da Educação, envolvendo 285 municípios, (ABRUCIO, 2017). Em 2018, constam “11 ADEs, com cerca de 187 municípios trabalhando nesse modelo de colaboração” (INSTITUTO POSITIVO, 2018, p.1).

Em nossa pesquisa, focalizamos o Arranjo da Associação de Municípios da Grande Florianópolis – Granfpolis, em parceria com Instituto Positivo. Verificamos que esse tipo de parceria, mais do que um instrumento de soluções colaborativas que transpõem a administração pública, configura-se como uma nova estratégia para que o setor privado influencie diretamente a gestão dos sistemas públicos de educação, especialmente os municipais, considerados “protagonistas e atores centrais do processo que visa assegurar o direito às duas primeiras etapas da Educação Básica (Educação Infantil e Ensino Fundamental)” (BRASIL, 2011b, p. 4). Ou seja, é uma estratégia para que esse setor expanda e controle o mercado educacional (CARVALHO, 2018; 2019).

O programa Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADE) em parceria entre o Instituto Positivo e a Associação de Municípios – Granfpolis [2015-2019]

O Programa Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADE), uma parceria entre o Instituto Positivo e a Associação de Municípios - Granfpolis, teve início em julho e foi lançado oficialmente em novembro de 2015⁶. Para seu desenvolvimento foi firmado um Termo de Cooperação⁷ (GRANPOLIS, 2015).

⁶ Informa o Instituto Positivo (2016, p.5): “Na ocasião, estavam presentes mais de 200 pessoas entre prefeitos e secretários dos municípios, equipes técnicas das secretarias, escolas, imprensa, empresários e vereadores líderes das Câmaras Municipais. Também participaram o presidente da Granfpolis (em 2015) e prefeito de Canelinha, Antônio da Silva; os líderes do Programa ADE (entre 2015 e início de 2016) Altamiro Kretzer e Méri Hang; o diretor de planejamento e política educacional da SED, Osmar Matiola; a diretora-executiva do movimento Todos pela Educação, Priscila Cruz; o articulista da Revista Veja Claudio Moura e Castro; e o vice-presidente do Grupo Positivo e do Instituto Positivo, Lucas Guimarães. Durante o evento, o conselheiro externo do Instituto Positivo e atual diretor de Articulação do Instituto Ayrton Senna, Mozart Neves Ramos, proferiu uma palestra sobre a importância dos movimentos de cooperação intermunicipais para as comunidades”.

⁷ De acordo com os conceitos apresentados na Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014 (BRASIL, 2014), o Termo de Colaboração diz respeito ao “instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco propostas pela administração pública que envolvam a transferência de recursos financeiros (Inciso com redação dada pela Lei nº 13.204, de 14/12/2015)”. O Art. 35, que trata da celebração e da formalização do termo de colaboração, define, em seu Inciso V, que isso depende da adoção de providências pela administração pública, dentre as quais: “e) da descrição de quais serão os meios disponíveis a serem utilizados para a fiscalização da execução

O Instituto Positivo é caracterizado como uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip) que atua como “gestor do Investimento Social Privado do Grupo Positivo” - uma das maiores empresas do setor de educação no Brasil.

A Associação dos Municípios da Região da Grande Florianópolis - Granfpolis foi fundada em 1969 com o objetivo de promover o desenvolvimento integrado da região e conta com a participação de 22 Municípios da região leste de Santa Catarina. Os municípios participantes são: Águas Mornas, Alfredo Wagner, Angelina, Anitápolis, Antônio Carlos, Biguaçu, Canelinha, Florianópolis, Garopaba, Governador Celso Ramos, Leoberto Leal, Major Gercino, Nova Trento, Palhoça, Paulo Lopes, Rancho Queimado, Santo Amaro da Imperatriz, São Bonifácio, São João Batista, São José, São Pedro de Alcântara e Tijucas.

O ADE/Granfpolis foi lançado oficialmente em novembro de 2015 com previsão para conclusão no final de 2017, mas o prazo foi estendido para 2018 tem em vista a “ampliação da profundidade técnica do trabalho relacionado às metas e da ampliação do seu alcance” (INSTITUTO POSITIVO; GRANFPOLIS, 2017, p. 24). Com essa perspectiva, foram propostas “ações complementares no ano de 2018” (INSTITUTO POSITIVO; GRANFPOLIS, 2017, p. 12), com continuidade em 2019.

Considerando os municípios participantes do ADE nesse território, a experiência envolve “463 escolas” públicas municipais que atendem a “86.990 alunos da ‘Educação Básica’” (INSTITUTO POSITIVO; GRANFPOLIS, 2017, p. 5). Em 2016, o volume

da parceria, assim como dos procedimentos que deverão ser adotados para avaliação da execução física e financeira, no cumprimento das metas e objetivos”.

de alunos indicado era de “83.775”, assim distribuídos: “30.188 alunos nos anos iniciais, 18.937 nos anos finais, 16.953 nas pré-escolas, 14.053 nas creches, 3.553 na EJA, 1.456 na Educação Especial” (INSTITUTO POSITIVO; GRANFPOLIS, 2016, p. 6). No ano de 2018, somaram-se “431 escolas públicas municipais que atendem a 64.213 estudantes na Educação Básica, envolvendo ainda cerca de 5.700 professores e 400 gestores educacionais” (INSTITUTO POSITIVO, 2017, p. 1). Segundo informações sobre a metodologia de trabalho junto às secretarias de Educação, estavam previstas a seguintes etapas para a implantação do ADE/Granfpolis:

Fase 1 – Sensibilização (*junho a agosto de 2015*) - Em parceria com a Granfpolis, o Instituto Positivo dialogou com secretários municipais de Educação, equipes pedagógicas e prefeitos. O objetivo foi apresentar a metodologia do ADE, debater responsabilidades e benefícios do programa.

Fase 2 – Diagnóstico (*agosto e setembro 2015*) - Durante agosto e setembro, 55 profissionais da área de educação dos municípios, coordenação do colegiado da Granfpolis e do Instituto Positivo se reuniram para debater e validar os principais indicadores do território. Foram analisados indicadores de processos de gestão, recursos financeiros, pessoal, infraestrutura e avaliações nacionais, além dos pedagógicos⁸.

⁸ O estudo, construído para direcionar as ações conjuntas no território, buscou compreender a realidade local e territorial com base em um levantamento de aspectos educacionais e dados socioeconômicos e populacionais da área atendida. Isso permitiu a definição de prioridades e de indicadores para a elaboração do mapa

Fase 3 – Elaboração do Plano de Ação (*outubro e novembro de 2015*)

- Após avaliar os dados territoriais, o grupo de trabalho definiu as estratégias para avançar na qualidade de ensino. Foram definidas quatro metas territoriais e a forma de atuação para atingi-las.

Fase 4 – Execução das Metas (*janeiro/2016 a dezembro/2017*) -

Desde o início de 2016, o grupo de trabalho do ADE/ Granfpolis se dedica à operação das metas sob responsabilidade dos comitês setoriais, que são formados por secretários de Educação e suas respectivas equipes (INSTITUTO POSITIVO; GRANFPOLIS, 2016, p. 8).

Priorizou-se a execução de quatro metas comuns:

1. Implementar e consolidar um processo de “Avaliação Externa Territorial de Aprendizagem Escolar” abrangendo 100% dos municípios que compõem o ADE/Granfpolis, visando compreender o fenômeno da não aprendizagem identificada em todo o Ensino Fundamental e da consequente retenção escolar.
2. Qualificar o fluxo escolar junto a todas as turmas do Ensino Fundamental no território da ADE/Granfpolis e reduzir a taxa atual média geral de distorção idade/ano de 12,3% para 8%, consolidando políticas públicas territoriais que promovam a (re)orientação curricular e didático-pedagógica dos estudantes.
3. Desenvolver documento contendo propostas de aplicação dos recursos do FUNDEB a partir do percentual

estratégico, bem como de metas, estratégias, responsabilidades e prazos.

determinado na Lei Federal nº 11.494, de 20 de junho de 2007, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, para criar opções de implementação de 1/3 de hora atividade junto a 100% dos professores do ADE/Granfpolis;

4. Desenvolver um Programa de Avaliação Institucional que permita diagnosticar a organização e o funcionamento dos Sistemas Municipais de Ensino nos aspectos micro e macro institucionais (INSTITUTO POSITIVO; GRANFPOLIS, 2017, p. 10).

Referindo-se à experiência de ADEs, resultante de parceria entre o Instituto Positivo e o Movimento Colabora Educação, Abrucio (2017, p. 152) destaca que as “metas 1 e 2 possuem enfoque pedagógico. Já as metas 3 e 4 tem perfil voltado a gestão administrativa e gestão técnica”. Informa também que “cada meta do ADE contou com a liderança de uma equipe formada por um grupo de municípios que liderou o respectivo plano de ação”. Além disso, relata que, em virtude da “metodologia das quatro fases”, produziu-se uma nova governança com “metas bem focadas e capazes de serem monitoradas [mensalmente]. Com isso, permite-se verificar resultados de curto, médio e longo prazos” (ABRUCIO, 2017, p. 152).

Abrucio (2017, p. 155-156) afirma que essa característica da governança “auxiliou na permanência das metas e das ações planejadas mesmo com a mudança de 72% dos prefeitos que assumiram o mandato em 2017, já que as equipes técnicas permaneceram e deram continuidade ao movimento”.

Em síntese, comenta que o foco de atuação do ADE/Granfpolis consiste em “aplicar metas desenvolvidas a partir de um diagnóstico territorial e associada a Planos Municipais de Educação: Meta 1: melhoria do aprendizado; Meta 2: correção de fluxo escolar; Meta 3: implementação de 1/3 da hora atividade; Meta 4: avaliação institucional” (ABRUCIO, 2017, p. 189).

Ressalta também seu entendimento de que “o sucesso do Arranjo passa pela definição de um número mais restrito de metas, que possam efetivamente ser perseguidas e monitoradas” (ABRUCIO, 2017, p. 195), induzindo resultados esperados.

Em 2017, o Programa passou a contar também com o apoio do Instituto Ayrton Senna (IAS). Atualmente, são quatro os projetos em andamento: Se Liga, Acelera Brasil, Fórmula da Vitória e Gestão de Alfabetização. Em abril de 2017, o Instituto Ayrton Senna dedicou-se à formação de coordenadores pedagógicos e de professores, tendo como objetivo o cumprimento da Meta 2 do ADE (GRANFPOLIS, 2017).

No final de 2017, começou a ser implantada, em atendimento à meta 4, um Programa de Avaliação Institucional, cujas finalidades são diagnosticar e orientar os Sistemas Municipais de Ensino: Segundo Abrucio (2017, p. 154):

[...] será orientado quais os principais procedimentos de gestão, de recursos e de infraestrutura são necessários para o bom funcionamento dos Sistemas de Ensino. Essa é uma meta que tem a intenção de promover uma análise sobre eficiência e efetividade das Secretarias de Educação para que os secretários tenham maiores condições de realizar os

planejamentos e as ações em prol do melhor funcionamento do sistema de ensino.

Para 2018, o Instituto Positivo planejou aumentar e fortalecer as ações de colaboração intermunicipal e alcançar as metas de melhoria da qualidade da educação acordadas entre os entes federados participantes do arranjo (INSTITUTO POSITIVO; GRANFPOLIS, 2017).

A “quarta meta, que abrange questões relacionadas à gestão do sistema de ensino e das escolas”, começou a ser implantada em 2018. Dentre as ações prioritárias, mencionamos “o lançamento do programa ‘Gestores Escolares em Movimento’”, formação de professores, coordenadores pedagógicos e gestores, encontros entre secretários e encontros com empresários do território com a finalidade de conquistar apoiadores para o ADE (INSTITUTO POSITIVO, 2018b). Para 2019, estão previstos encontros “para proporcionar estudos, diálogos e trocas de experiências, além de fortalecer o trabalho de gestão de cada coordenador e diretor” (INSTITUTO POSITIVO, 2018a, p.1).

Com a finalidade de “fomentar a participação social e aprimorar a organização, a credibilidade e a transparência do ADE, foi criada uma estrutura de governança para o Programa” (INSTITUTO POSITIVO, 2016, p. 7), conforme quadro a seguir:

Quadro 1. Estrutura de Governança do Programa

Instituto Positivo	FACILITADOR Facilita a implantação de regimes de colaboração por meio de uma metodologia estruturada, voltada à busca da melhoria da educação territorial.
Associação de Municípios da Região da Grande Florianópolis (Granfpolis)	ARTICULADOR Articula e mobiliza os municípios para o desenvolvimento das fases do programa ADE/Granfpolis.
Líder Eleito do ADE/Granfpolis: Mário Fernandes, secretário de Águas Mornas	LIDERANÇA ELEITA Representa institucionalmente o ADE, lidera os encontros presenciais e dialoga com os municípios e <i>stakeholders</i> [acionistas].
Secretários de Educação e equipes pedagógicas	EXECUTORES Debatem e conduzem a operação das metas com base na metodologia estruturada e proposta pelo facilitador.
Empresas privadas, ONGs, universidades, movimentos da sociedade civil e empresas estatais	PARCEIROS TÉCNICOS E FINANCEIROS Apoiam tecnicamente e financiam os projetos decorrentes das metas do Programa ADE/Granfpolis.

Fonte: INSTITUTO POSITIVO, 2016, p. 7.

Nessa estrutura de gestão do arranjo, segundo Abrucio (2017, p. 150), “O Instituto Positivo atua como o facilitador e o mentor técnico do ADE/Granfpolis, pois traz ideias, facilita recursos e parcerias, articula, planeja e administra ações ao lado das lideranças dos municípios do Arranjo. Nessa parceria, o Instituto Positivo oferta profissionais que atuam junto a Granfpolis e as lideranças do ADE na formulação e no apoio a operacionalização das metas”. De nossa perspectiva, no entanto, tal atuação corresponde mais um mecanismo indireto para subordinar a gestão pública aos interesses das instituições privadas com ou sem fins de lucro.

Com esse modelo de governança, que se baseia “no melhor do público e do privado com o potencial para resolver os profundos problemas sistêmicos dos sistemas de ensino” (ROBERTSON; VERGER, 2012 p. 1135), especialmente os relacionados à melhoria da qualidade, o Instituto Positivo se coloca como o responsável pelo diálogo entre os setores privado e público para o desenvolvimento das metas do programa. Isso parece confirmar nosso entendimento de que, no modelo de ADE, estaria sendo consolidada uma colaboração entre os entes federados que exigiria a participação mais direta dos grupos privados, de sua

“expertise” e recursos. Assim, interrogamos se a atuação dos parceiros não se estenderia sobre a definição da política educacional no âmbito do território, bem como sobre o gerenciamento do orçamento público dos municípios?

Interessante, nesse sentido, atentar para as lideranças do ADE, dentre as quais o Assessor de Assuntos Educacionais da Associação Granfpolis, cujo papel é “articular as iniciativas, apoiar o Arranjo, viabilizar metas e aproximar parceiros”, e três líderes representados por Secretários de Educação, os quais têm o papel de “articular as iniciativas, apoiar o Arranjo, viabilizar metas e aproximar parceiros” (ABRUCIO, 2017, p. 150).

Os executores do projeto são os Secretários de Educação e suas equipes. Segundo Abrucio (2017, p. 150): “Eles se encontram, no mínimo, uma vez por mês para debater e dar andamento à execução dos planos de ação”. Observa-se que, nesse modelo de gestão, os secretários são responsáveis pela formulação de políticas públicas nas redes municipais, mas desempenham o papel de operacionalizadores das “metas com base na metodologia estruturada e proposta pelo facilitador” (INTITUTO POSITIVO, 2016, p. 7, grifo nosso).

Dentre os parceiros técnicos e financeiros, encontram-se empresas privadas, ONGs, universidades, movimentos da sociedade e empresas estatais. Cabe lembrar Robertson e Verger (2012, p. 1141), que, ao relacionar as parcerias às mudanças ideológicas e conceituais da governança, afirmam: “A ideia das parcerias, portanto, parece agir como um mecanismo útil, não apenas por colocar diferentes atores juntos e, por isso, diferentes grupos e diferentes tipos de conhecimento, mas por intermediar,

mais do que mitigar ou mediar, a privatização *na e da* educação”. Assim, chamamos a atenção não apenas para a variedade de processos que envolvem a privatização/mercantilização da educação e para a forma como as ideias do setor privado são articuladas e representadas nos diferentes contextos da educação pública, gerando um ambiente propício para sua atuação, mas também para o aumento de sua autoridade no interior do setor público.

Observando a metodologia e as ações desenvolvidas nas diferentes etapas do projeto, podemos afirmar que o modelo se coaduna com a perspectiva do modelo empresarial, já que alinha decisões (metas conjuntas) e ações a processos de avaliação e a indicadores de “qualidade” direcionados para a obtenção de resultados.

O quadro a seguir, elaborado com base no entendimento de que o objetivo central de um ADE é alavancar os indicadores educacionais, apresenta o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - Ideb dos municípios participantes do ADE-Granfpolis no período anterior e durante a parceria.

Quadro 2. Demonstra o Ideb dos municípios participantes do ADE-Granfpolis

Município	2013	2015	2017
Águas Mornas	6,1	6,8	7,2
Alfredo Wagner	5,9	6,1	6,7
Angelina	*	**	*
Anitápolis	5,4	5,8	5,5
Antônio Carlos	6,5	6,7	6,5
Biguaçu	4,6	5,7	5,5
Canelinha	6,2	6,8	6,2
Florianópolis	6,1	6,1	6,2
Garopaba	6,6	6,9	7,2
Governador Celso Ramos	5,5	6,5	6,5
Leoberto Leal	*	**	5,9
Major Gercino	*	6,3	6,8
Nova Trento	5,4	6,1	6,3

Palhoça	5,4	5,3	5,7
Paulo Lopes	*	5,6	5,8
Rancho Queimado	*	*	6,5
Santo Amaro da Imperatriz	6,1	6,0	6,1
São Bonifácio	*	*	*
São João Batista	6,3	6,2	6,4
São José	5,3	6,2	6,7
São Pedro de Alcântara	6,3	7,3	6,7
Tijucas	5,7	5,8	5,9

Fonte: Elaboração própria com base em <http://ideb.inep.gov.br/resultado/> Atualizado em 30 ago. 2018

Os campos em branco representam dados sem coleta

* Número de participantes no SAEB insuficiente para que os resultados sejam divulgados.

** Sem média no SAEB 2017: não participou ou não atendeu os requisitos necessários para ter o desempenho calculado.

Nas últimas décadas, a performance estudantil tem sido amplamente utilizada para justificar a presença direta ou indireta do setor privado no âmbito da educação pública. No entanto, na análise desse quadro, observamos que a maioria dos municípios constituintes desse ADE apresenta Ideb elevado. Observamos também que vários municípios, antes do início do programa em 2015, já haviam atingido ou estavam próximos de atingir o Ideb previsto para 2022, qual seja, 6.0. Esse aspecto leva-nos a interrogar: até que ponto a atuação do Instituto Positivo seria determinante na obtenção de melhores resultados nesse território?

O quadro que segue indica-nos o IDEB médio dos anos iniciais do território em 2017.

Quadro 3. IDEB médio dos anos iniciais do território em 2017



Fonte: INSTITUTO POSITIVO, 2018b, p. 4.

Alguns estudos (ADRIÃO et al, 2009, 2011; GALZERANO, 2016) evidenciam que, por meio das avaliações, é possível, por um lado, “padronizar conteúdos e métodos e controlar toda a organização do trabalho pedagógico” e, por outro, autorizar os “empresários a apresentarem-se como a ‘solução’ para subir as notas dos índices, por meio de consultorias, materiais didáticos, avaliação, venda de tecnologia, organização de *big data* entre outras” (GALZERANO, 2016, p. 53). Portanto, os bons resultados do desempenho no Ideb podem ser utilizados como uma estratégia de *marketing* para afirmar a “expertise” do Instituto Positivo, dar credibilidade aos negócios do grupo empresarial ao qual ele se vincula e incrementar esses negócios.

Outro aspecto que nos chama a atenção é que, embora o modelo de Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADE) aparentemente não envolva a transferência de recursos para instituições privadas e não governamentais (BRASIL, 2012), levantamentos realizados em diários oficiais dos municípios de Santa Catarina (DOM/SC) e do Portal do Cidadão do Tribunal de Contas dos municípios catarinense mostram que ocorreu a aquisição de composto educacional por parte dos municípios integrantes do ADE/Granfpolis. Este aspecto parece revelar que o ADE oferece uma abertura oportuna para a expansão de negócios. Conforme o

Extrato de Inexigibilidade de Licitação⁹ nº 053/2018, entre a Prefeitura Municipal de Governador Celso Ramos e a Editora Positivo Ltda, publicado no Diário Oficial dos Municípios de Santa Catarina, em 20 de junho de 2018, o objeto de contrato nº 19/2018 é a “[...] aquisição de um composto pedagógico destinado ao uso no processo educacional dos alunos da educação infantil e ensino fundamental da rede pública de ensino do município de Governador Celso Ramos-SC”. No termo do contrato:

[...] o respectivo composto pedagógico deverá disponibilizar material didático pedagógico, uma mídia digital com conteúdos educacionais, um serviço de formação continuada aos professores e equipe técnica, um sistema de avaliação do desempenho acadêmico dos alunos do 4º e 8º ano do ensino fundamental e ainda, um sistema de diagnóstico de fatores institucionais que compõem a educação municipal que possa avaliar os avanços educacionais do referido município durante a vigência do contrato que deve abranger o terceiro bimestre de 2018 até o segundo bimestre de 2019, conforme especificações constantes no Anexo I discriminado na Inexigibilidade de Licitação nº 53/2018, que fazem entre si o município de Governador Celso Ramos e a Editora Positivo Ltda (DOM/SC, 2018, p. 421).

A vigência e o valor do contrato informados no documento são os seguintes:

O contrato terá vigência até 14/06/2019. Do preço e das condições do contrato: R\$: 1.142.476,00 (um milhão cento e quarenta e dois mil quatrocentos e setenta e seis reais). Data da assinatura do contrato: 14/06/2018 (DOM/SC, 2018, p. 421).

Convém destacar que o Grupo Positivo produziu e tem comercializado o Sistema de Ensino Aprende Brasil. Esse sistema de ensino oferece um conjunto específico de soluções para a rede de ensino pública: livro didático integrado também em versão digital, plataforma virtual de aprendizagem (que oferece tecnologias e recursos para o aluno e para o professor, gestor e pais disponibilizando relatórios para o gerenciamento do processo de aprendizagem e acompanhamento do aluno), assessoria pedagógica presencial e a distância, além do Sistema de Avaliação Positivo – hábile¹⁰ e de gestão – e do Sistema de Monitoramento Educacional do Brasil – simeB, os quais realizam diagnósticos sobre o desempenho das redes, das escolas e dos alunos, subsidiando o trabalho dos professores, dos gestores de escolas e das secretarias de educação. Conforme informações disponíveis no *site* do Positivo, o sistema é uma ferramenta tecnológica de gestão

⁹ “Modalidade que a Lei de Licitações desobriga a Administração de realizar o procedimento licitatório, por inviabilidade de competição. Se não há competidores, não é necessária a licitação” Disponível em: <http://www.portaldatransparencia.gov.br/glossario/DetalheGlossario.asp?letra=i> Acesso em 14 de set 2018.

¹⁰ “O hábile é um Sistema de Avaliação Positivo de coleta e de sistematização de informações a respeito do desempenho dos alunos do 2º ao 9º ano do Ensino Fundamental [...] destinado à avaliação educacional externa de aprendizagem em larga escala. Visa a colaborar com a equipe pedagógica da escola, analisando os resultados de suas políticas, práticas internas e processos de ensino e aprendizagem, assim como contribuir com a qualidade de ensino do país” (EDITORA POSITIVO, 2019b).

educacional de acesso aos prefeitos, secretários da educação e gestores educacionais para monitorar o desempenho da educação pública dos municípios, sendo “utilizado em mais de 240 municípios”:

O Sistema de Monitoramento Educacional do Brasil (simeB) é uma ferramenta tecnológica que contribui com a gestão educacional, o diagnóstico, o planejamento e o monitoramento das metas estabelecidas para a rede de ensino conveniada ao Sistema de Ensino Aprende Brasil. Por meio de dados oficiais disponibilizados pelo Governo Federal, exames oficiais (Prova Brasil) e questionários feitos pela Editora Positivo, as informações são inseridas no sistema e tabuladas. O simeB traduz esses indicadores em informações organizadas em relatórios detalhados que destacam os desafios e as potencialidades da educação. A intenção é contribuir para o aprimoramento da educação na rede pública de ensino, permitindo ao prefeito, ao secretário de Educação e à equipe avaliar e monitorar a qualidade da rede de ensino (EDITORA POSITIVO, 2019a, p. 1).

O relevante dessa discussão é que a compra desse suposto “sistema de ensino” por parte dos municípios representa mais do que a simples aquisição de materiais didáticos: reforça o apoio às “soluções” de mercado na educação pública, na mesma medida em transfere parte da autoridade para o domínio privado (ROBERSTON; VERGER, 2012). Nesse sentido, concordamos com Adrião et al (2009, p. 802) quando se referem aos “sistemas de ensino” como uma

modalidade particular de privatização. Afirmam as autoras:

Parece-nos que tais empresas, mais do que meras fornecedoras de materiais e equipamentos, passam a incidir sobre o desenho da política educacional local e sobre a organização do trabalho docente e administrativo desenvolvido em cada uma das unidades de ensino da rede pública, razão pela qual se tornam parceiras dos governos municipais.

Portanto, as políticas têm sido remodeladas e reconstruídas com a participação de novos “atores” e novas formas de governança, que afetam as formas de organização e gestão da educação pública.

Considerações finais

Analisando os aspectos centrais desse novo modelo de colaboração, com base na experiência do ADE-Granfpolis, buscamos evidenciar a materialização da crescente influência do empresariado na formulação de políticas para a educação básica pública brasileira, bem como sua atuação direta na execução dessas políticas.

Os ADEs se apresentam como uma das soluções colaborativas entre os entes federados e a sociedade civil para a melhoria da suposta qualidade social da educação. No entanto, esse instrumento de gestão, para assegurar o direito à educação em determinado território, transpõe os limites da administração pública, podendo contar com a participação direta de instituições privadas e não governamentais na gestão das redes municipais de ensino.

A *priori*, esse modelo de colaboração, protagonizado pelo setor privado

(empresarial/financeiro) parece não envolver a transferência de recursos públicos para instituições privadas e não governamentais, configurando uma abordagem “filantrópica”. Porém, a experiência dos ADEs se configura como uma nova estratégia do setor empresarial para: regulamentar novas formas de parcerias público-privadas; abrir novas oportunidades de negócios, ampliando as possibilidades para que as empresas parcerias assegurem vantagens competitivas na expansão e no controle do mercado educacional, abram outras dimensões para o *marketing* e estabeleçam novas relações com lideranças do governo e das comunidades locais; redesenhar os mecanismos de gestão das redes municipais públicas de ensino, criando espaços para a atuação direta de empresas privadas na gestão da educação pública; incorporar o método de gestão empresarial na administração das redes municipais de educação pública, com base em metas, avaliação e monitoramento de resultados; direcionar a transferência de recursos públicos prioritariamente para os interesses privados-mercantis (ARGOLO; MOTA, 2015; CARVALHO, 2018; 2019).

Compreendemos que, na sociedade atual, é “no âmbito do Estado, que privilegia a ‘[...] dinamização das virtualidades do sistema de mercado [...]’ e os processos que visam a acumulação do capital, que se inserem as políticas sociais públicas” (SGUISSARDI, 2015, p. 876), como a da universalização da educação básica e de sua pretendida melhoria da qualidade. Assim, conforme Sguissardi (2015, p. 876), “apesar de serem políticas sociais do Estado, não se pode entendê-las como sendo independentes da predominância do polo privado-mercantil sobre o polo social e público do Estado”.

Dessa perspectiva, consideramos que a reconfiguração do regime de colaboração mediante ADE, ao envolver a atuação direta do empresariado na gestão das redes municipais de educação, evidenciaria novas estratégias do capital para ampliar os espaços de acumulação, bem como para conformar a construção de um sistema nacional de educação circunscrito ao “compromisso” do setor público com os interesses do setor privado. Isso terá profundas consequências para a democratização da educação, entendida como “a materialização de direitos em políticas coletivamente construídas na autocrítica da prática social” (PERONI, 2018, p. 213).

Destacamos, assim, que a atuação cada vez mais decisiva do setor privado com ou aparentemente sem fins de lucro nas instâncias da educação pública representa obstáculos para a coletivização de decisões na definição de políticas e para o controle dos professores e profissionais da educação sobre o planejamento e a gestão escolar e a ação pedagógica na sala de aula.

O novo formato de regime colaboração, conforme o modelo de ADE, corresponde a uma proposição que converge para a reconfiguração da gestão das redes municipais de ensino, pois, à medida que estão sujeitas a novas mediações entre os entes federados e a atuação de institutos e fundações das empresas privadas, repassam responsabilidades pela condução dos sistemas que seriam de sua competência e abrem possibilidades para a adoção de novos instrumentos de gestão e de controle do trabalho escolar calcados no *ethos* empresarial.

Além disso, com base no modelo de governança do ADE-Granfpolis, entendemos que a atuação do Instituto Positivo como

facilitador e mentor técnico e dos secretários de educação como executores da proposta parece pressupor uma ineficiência administrativa das instituições públicas. Supõe-se, portanto, que no âmbito do setor privado, com ou supostamente sem fins de lucro, é que se encontraria o parâmetro de qualidade social da educação.

Por fim, considerando que a relação entre o público e o privado está vinculada a projetos societários e educacionais em disputa, reiteramos que o momento requer a observação atenta das diferentes formas de influência do empresariado na educação pública brasileira. Reiteramos, especialmente que o momento requer também o fortalecimento da luta para tornar o Estado mais público, democrático e garantidor de direitos, para que não se diluam e não se repassem suas responsabilidades para a sociedade civil.

Referências

- ABRÚCIO, F. L. Associativismo territorial para a coordenação intergovernamental. In: ABRÚCIO, F. L.; RAMOS, M. N. (Orgs.). **Regime de colaboração e associativismo territorial: arranjos de desenvolvimento da Educação**. São Paulo: Moderna, 2012, p. 17-30.
- ABRÚCIO, L. F. **Cooperação Intermunicipal: experiências de Arranjos de Desenvolvimento da Educação no Brasil**. Colabora Educação; Instituto Positivo, 2017. Disponível em: <http://instituto.positivo.com.br/wp-content/uploads/2017/11/Coopera%C3%A7%C3%A3o-Intermunicipal-livro-virtual.pdf> Acesso em 27 nov. 2017.
- ADRIÃO, T.; BORGHI, R. Parcerias entre prefeituras e esfera privada: estratégias privatizantes para a oferta da educação pública em São Paulo. In Adrião, T. e Peroni, V (Org.). **Público e Privado na Educação: Novos elementos para o debate**. São Paulo: Xamã, 2008, p. 99-110.
- ADRIÃO et al. Uma Modalidade Peculiar de Privatização da Educação Pública: A Aquisição de "Sistemas de Ensino" por Municípios Paulistas. **Educução & Sociedade**, Campinas, vol. 30, n. 108, p. 799-818, out. 2009.
- ADRIÃO, T.; GARCIA, T. Subsídio Público ao Setor Privado: reflexões sobre a gestão da escola pública no Brasil. **Revista Políticas Educativas**, v. 7, n. 2, p. 110-122, 2014.
- ADRIÃO T., Dimensões e formas da privatização da educação no Brasil: caracterização a partir de mapeamento de produções nacionais e internacionais. **Currículo sem Fronteiras**, v. 18, n. 1, p. 8-28, jan./abr. 2018.
- ADRIÃO, T.; PERONI, Vera. (Coord.). **Gestão Municipal da Educação e as parcerias com o Instituto Ayrton Senna**. Goiânia: Funape, Recife, Anpae, 2013.
- ARAÚJO, G. C. Federalismo e políticas educacionais no Brasil: equalização e atuação do empresariado como projetos em disputa para a regulamentação do regime de colaboração. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 34, n. 124, p.787-802, jul./set. 2013.
- ARGOLLO, J.; MOTTA, V.. Arranjos de desenvolvimento da educação: regime de colaboração de 'novo' tipo como estratégia do capital para ressignificar a educação pública como direito. **Universidade e Sociedade**, ANDES, p. 44-57, ago., 2015.
- BRASIL. **Projeto de Lei nº 2.417/2011**. Dispõe sobre Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADE). Câmara dos Deputados, 2011a. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoes>

Web/fichadetramitacao?idProposicao=521950>. Acesso em: 20 mar. 2018.

BRASIL. **Parecer nº 9, de 30 de agosto de 2011b**. Análise de proposta de fortalecimento e implementação do regime de colaboração mediante arranjos de desenvolvimento da educação. Brasília, DF: CNE/CEB, 2011b. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=8851-pceb009-11-pdf&category_slug=setembro-2011-pdf&Itemid=30192>. Acesso em: 24 fev. 2018.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. 35ª ed., Brasília, DF: Senado Federal, 2012.

BRASIL. **O Plano de Desenvolvimento da Educação**. Razões, princípios e programas. Brasília, DF: MEC, 2007. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/livro/livro_o.pdf> Acesso em: 24 fev. 2018.

BRASIL. **Resolução nº 1, de 23 de janeiro de 2012**. Dispõe sobre a implementação do regime de colaboração mediante Arranjo de Desenvolvimento da Educação (ADE) como instrumento de gestão pública para a melhoria da qualidade social da educação. DF: MEC/CNE, 2012.

BRASIL. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2014.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Um novo Estado para a América Latina: a crise do Estado. **Novos Estudos Cebrap**, n. 50, dez.1996, p. 91-98.

CARVALHO, E. J. G. de. Reestruturação Produtiva, Reforma Administrativa do Estado e Gestão da Educação. **Educação & Sociedade**, nº 109, vol.10 – set/dez., 2009, p. 1139-1166.

CARVALHO, E. J. G. de. A Educação Básica brasileira e as novas relações entre o Estado e os empresários. Revista **Retratos da Escola**, Brasília, v. 11, n. 21, p. 525-541, jul./dez. 2017.

CLARKE, J.; NEWMAN, J. Gerencialismo. **Educação & Realidade**, Porto Alegre, v. 37, n. 2, p. 353-381, maio/ago. 2012.

DIÁRIO OFICIAL DOS MUNICÍPIOS. **Edição nº 2555**, de 20 de junho de 2018. Florianópolis, SC, Disponível em: <https://edicao.dom.sc.gov.br/1529519660_livro_edicao_2555_ass.pdf> Acesso em: 21 de nov. 2018.

EDITORA POSITIVO. **Sistema de Ensino Aprende Brasil**. Curitiba, 2019a. Disponível em: <<http://sistemaaprendebrasil.com.br/o-que-faz-parte/simeb/>> Acesso em 17 mai. 2019.

EDITORA POSITIVO. **Sistema de Avaliação Positivo – Hábile**. Curitiba, 2019b. Disponível em: <<http://www.editorapositivo.com.br/outras-solucoes-educacionais/habile/>> Acesso em: 03 fev. 2019

GRUPO DE INSTITUTOS FUNDAÇÕES E EMPRESAS (GIFE). Quem Somos. São Paulo, 2019. Disponível em: <https://gife.org.br/quem-somos-gife/> Acesso em 09 dez. 2018.

GALZERANO, L. S. **Grupos empresariais e educação básica**: estudo sobre a Somos Educação. Dissertação de Mestrado, Faculdade/Instituto de Educação, Campinas, SP, 2016.

GRANPOLIS. **Municípios da Grande Florianópolis estabelecem metas para melhorar a Educação**. 2015. Disponível em: <<https://www.granfpolis.org.br/noticias/index/ver/codMapaltem/42699/codNoticia/342065>> Acesso em: 21 de nov. 2018.

GRANFPOLIS. **Arranjo de Desenvolvimento da Educação**: começa a capacitação de professores para redução da distorção idade/ano na grande Florianópolis. Florianópolis, 2017. Disponível em: <http://www.granfpolis.org.br/noticias/index/ver/codMapaltem/42699/codNoticia/415430> Acesso em: 06 jun 2018.

INSTITUTO ETHOS. **O que as empresas podem fazer pela educação**. São Paulo: CENPEC: Instituto Ethos, 1999.

INSTITUTO POSITIVO. **ADE Granfpolis**. Curitiba, 2017. Disponível em: <http://instituto.positivo.com.br/programas/a-de-granfpolis/> Acesso em 28 de mar. 2019.

INSTITUTO POSITIVO; GRANFPOLIS. **Arranjo de Desenvolvimento da educação ADE/GRANFPOLIS**. Revista de Resultados. Curitiba, 2017. Disponível em: <http://instituto.positivo.com.br/> Acesso em: 18 abr. 2018.

INSTITUTO POSITIVO. GRANFPOLIS. **Programa de Arranjos de Desenvolvimento da Educação ADE/GRANFPOLIS**. Resultados 2015/2016. Curitiba, 2016. Disponível em: <http://instituto.positivo.com.br/wp-content/uploads/2017/11/VS_Revista_IP_AD E_DEZ16.pdf> Acesso em: 18 abr. 2018.

INSTITUTO POSITIVO. **ADE/Granfpolis lança programa para gestores escolares**. Curitiba, 2018a. Disponível em: <<http://www.centralpress.com.br/ade-granfpolis-lanca-programa-para-gestores-escolares/>> Acesso em: 28 de set. 2018.

INSTITUTO POSITIVO. **O nosso compromisso é com a educação pública de qualidade: Atividades 2018**. Curitiba, 2018b Disponível em: <<http://instituto.positivo.com.br/>> Acesso em: 02 de jul. 2019.

PERONI, V. M.V.. Implicações da relação público-privado para a democratização da educação no Brasil. In: PERONI, V. M.V. (Org.). **Diálogos sobre as redefinições no**

papel do Estado e nas fronteiras entre público e privado na educação. São Leopoldo, Oikos, 2015.

PERONI, V. M.V.. **Implicações das Relações Público-Privadas para Democratização da Gestão**. Tese de Professor Titular da Carreira de magistério Superior, Universidade Federal do Rio Grande do Sul: Porto Alegre, 2015.

PERONI, V. M.V.. Múltiplas formas de materialização do privado na educação básica pública no Brasil: sujeitos e conteúdo da proposta. **Currículo sem Fronteiras**, v.18, p.1 - 27, 2018.

ROBERTSON, S.; VERGER, A.. A origem das parcerias público-privada na governança global da educação. **Educação e Sociedade**, vol.33, n.121, p.1133-1156, 2012.

SILVA JÚNIOR, J. R; SGUISSARDI, V. Reforma da Educação Superior no Brasil: renúncia do Estado e privatização do público. **Revista Portuguesa de Educação**. Braga/PT, v. 13, n.2, p. 81-110, 2000. Disponível em: <<http://www.josenorberto.com.br/Reforma%20da%20Educa%C3%A7%C3%A3o%20Superior%20no%20Brasil.pdf>> Acesso em: 28 ago. 2017.

SGUISSARDI, V. Educação superior no Brasil: democratização ou massificação mercantil? **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 36, n. 133, p. 867-889, out./dez. 2015. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v36n133/1678-4626-es-36-133-00867.pdf>>. Acesso em: 24 ago. 2017

TODOS PELA EDUCAÇÃO. **Quem Somos**. São Paulo, 2019 Disponível em: <https://www.todospelaeducacao.org.br/> Acesso em 28fev. 2019.

UNDIME– União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação. **Movimento Colabora faz levantamento de práticas de Regime de Colaboração no Brasil**. 2017.

Disponível em: <https://undime.org.br/noticia/28-08-2017-11-47-movimento-colabora-faz-levantamento-de-praticas-de-regime-colaboracao-no-brasil>
Acesso em: 03 nov. 2018.

WOOD, E. M. **Democracia contra capitalismo**: a renovação do materialismo histórico. São Paulo: Boitempo, 2011.

Recebido em 20/09/2019
Aprovado em 06/11/2019