

A Educação Básica brasileira

E as novas relações entre o Estado e os empresários

ELMA JÚLIA GONÇALVES DE CARVALHO*

RESUMO: Este artigo apresenta reflexões sobre a redefinição do papel do Estado e de sua lógica administrativa, cujas estratégias envolvem, principalmente, o alargamento da participação da sociedade civil na tomada de decisões e na execução de serviços que anteriormente lhe eram exclusivos, com implicações diretas no campo da educação. No processo de redimensionamento das relações entre o público e o privado, amplia-se cada vez mais a presença de empresários na formulação de políticas e na gestão da educação básica pública brasileira. O modelo de "Arranjos de Desenvolvimento da Educação" (ADE), elaborado pelo movimento empresarial Todos pela Educação e aprovado e normatizado pelo Conselho Nacional de Educação, por meio do Parecer nº 09/2011, configura a estratégia mais recente de ingerência do interesse privado na educação pública.

Palavras-chave: Estado. Empresários. Educação básica pública.

Basic Education in Brazil

And the new relations between the State and entrepreneurs

ABSTRACT: This article presents reflections on the redefinition of the role of the State and its administrative logic, whose strategies mainly involve broadening the participation of civil society in the decision - making and execution of previously exclusive services, with direct implications for the field of education. In the process of resizing relations between the public and the private, the presence of entrepreneurs in the formulation of policies and in the management of Brazilian public basic education is increasing. The "Education Devel-

* Doutora em Educação pela Universidade Metodista de Piracicaba. Pós-Doutoranda pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Docente do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Estadual de Maringá. Maringá, PR- Brasil. *E-mail:* <elamjulia@hotmail.com>.

opment Arrangements" (ADE) model, prepared by the *All for Education* business movement and approved and regulated by the National Education Council, through Legal Opinion no. 09/2011, is the most recent private interest intervention strategy in public education.

Keywords: State. Businessmen. Public basic education.

La Educación Básica Brasileña

Y las nuevas relaciones entre el Estado y los empresarios

RESUMEN: Este artículo ofrece reflexiones sobre la redefinición del papel del Estado y de su lógica administrativa, cuyas estrategias incluyen, principalmente, el aumento de la participación de la sociedad civil en las decisiones y en la ejecución de servicios que anteriormente eran exclusivos del propio Estado, con implicaciones directas en el campo de la educación. En el proceso de reajuste de las relaciones entre lo público y lo privado, se amplía cada vez más la presencia de empresarios en la formulación de políticas y en la administración de la educación básica pública brasileña. El modelo de "Acuerdos de Desarrollo de la Educación" (ADE), elaborado por el movimiento empresarial Todos por la Educación y aprobado y reglamentado por el Consejo Nacional de Educación, mediante la Resolución n.º 09/2011, configura la estrategia más reciente de injerencia del interés privado en la educación pública.

Palabras clave: Estado. Empresarios. Educación básica pública.

L'éducation de Base Brésilienne

Et les nouvelles relations entre l'État et les entrepreneurs

RÉSUMÉ: Cet article présente des réflexions sur la redéfinition du rôle de l'État et de sa logique administrative, dont les stratégies impliquent principalement l'élargissement de la participation de la société civile à la prise de décision et à l'exécution de services auparavant exclusifs, avec des implications directes dans le domaine de l'éducation. Dans le processus de redimensionnement des relations entre le public et le privé, la présence des entrepreneurs dans la formulation des politiques et dans la gestion de l'éducation de

base publique brésilienne est en augmentation. Le modèle «Education Development Arrangements» (ADE), élaboré par le mouvement d'entreprise Tous pour l'Éducation et approuvé et régulé par le Conseil national de l'éducation, via l'avis n° 09/2011, constitue la stratégie d'intervention d'intérêt privé la plus récente dans l'éducation publique.

Mots-clés: État. Entrepreneurs. Éducation de base publique.

Introdução

Nas últimas três décadas, o capitalismo mundial enfrentou um novo período de crise, identificada, sobretudo, com o esgotamento do modelo de acumulação taylorista/fordista, da administração keynesiana e do Estado de bem-estar social. Segundo Hobsbawm (1997, p. 19), a nova crise de acumulação do capital combinou, pela primeira vez na história, baixas taxas de crescimento e altas taxas de inflação. A crise “afetou várias partes do mundo de maneiras e graus diferentes, mas afetou todas elas, fossem quais fossem suas configurações políticas, sociais e econômicas”, trazendo sérias ameaças à acumulação de capital e à estabilidade política dos regimes democráticos.

As diferentes formas de enfrentá-la e de criar alternativas para a expansão do capital resultaram em um novo estágio do capitalismo, marcado pela globalização, pela reestruturação produtiva e pelo predomínio do capital financeiro. Em correspondência, o Estado assumiu um novo papel e uma nova forma de atuação, caracterizada pela adoção de políticas neoliberais. A nova materialidade histórica e social produziu alterações também no campo educacional, que passou a ser compreendido como o espaço central na formação de valores e no desenvolvimento de atitudes fundamentais a essa nova condição social.

Considerando a indissociabilidade entre as relações sociais de produção e as formas políticas, jurídicas e ideológicas na história, é possível afirmar que as reformas dos subsistemas educativos no mundo e também no Brasil, particularmente na educação básica, visam atender às novas exigências de qualificação da força de trabalho e de participação cidadã. Assim, desenvolvem-se competências e habilidades requeridas pelo novo padrão produtivo e para uma atuação consciente, responsável e ativa.

O reconhecimento da importância da educação básica tem sido acompanhado pela busca da melhoria de sua qualidade, conforme os objetivos já indicados. Os encaminhamentos para a consecução dessa finalidade ancoram-se nas crescentes críticas às medidas de centralização administrativa e no fortalecimento das propostas de descentralização

e de ampliação da participação social, caracterizando uma tendência mundial de redefinição da política educacional e de reordenamento da forma de organização, gestão e financiamento educacional. No processo, são redefinidas as formas de relacionamento entre Estado e sociedade, com o que se procura, de um lado, fortalecer a autonomia das unidades escolares e ampliar a participação da comunidade e, de outro, abrir caminhos para novas responsabilidades, seja por parte dos estados, municípios e instituições, seja por parte da comunidade por meio de voluntários e das organizações não governamentais (ONGs) de diversos matizes, bem como de empresas. Assim, por meio de parcerias, na forma de convênios ou termos de cooperação, diversos sujeitos e instituições passam a atuar na organização e na gestão das escolas e das redes de ensino públicas.

No Brasil, a participação voluntária dos indivíduos e o envolvimento empresarial nas questões educacionais têm ocorrido por meio de ações de empresas privadas em fundações, institutos e ONG, que vêm assumindo um papel crescente na formulação de políticas públicas, na execução de ações e na coordenação (monitoramento/controle de metas e resultados). Esse processo vem redimensionando as relações entre o público e o privado e, ao mesmo tempo, redefinindo o conteúdo da política educacional e reorganizando a gestão da educação pública brasileira (PERONI, 2013, 2015).

Neste artigo, com a finalidade de subsidiar a compreensão da historicidade dos atuais encaminhamentos, analisamos como o processo de redefinição do papel do Estado e de alargamento da participação da sociedade, com o protagonismo dos empresários, vem repercutindo nas relações entre o público e o privado das políticas educativas. O amplo processo de modificação nas relações produtivas e político-sociais, de certo modo, 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 básica.

O papel do Estado e a nova relação entre o público e privado

A premissa aqui considerada é de que as políticas educacionais atuais se inserem no quadro de crise do capitalismo mundial, a partir do qual os novos padrões de concorrência capitalista internacional, decorrentes da globalização, desencadearam um agudo processo de concentração e centralização de capitais e de reestruturação produtiva – denominada de *acumulação flexível*,¹ bem como a redefinição do papel do Estado de forma a atuar mais decisivamente na reorganização do processo produtivo.

Os desafios de responder com mais rapidez e eficiência às constantes mutações do mercado global e às demandas sociais aliados à crise do Estado² fizeram com que, desde a década de 1980, o Estado de Bem-Estar Social, consolidado no pós-guerra, fosse gradativamente substituído por uma nova configuração, cujo processo passou por duas fases

principais. Segundo Bresser-Pereira e Grau (1999, p. 15), “nos anos 80 assistimos à onda neoconservadora com sua proposta do Estado mínimo,³ nos 90, quando começa a tornar-se claro o irrealismo da proposta neoliberal,⁴ o movimento em direção à reforma ou mais propriamente à reconstrução do Estado se torna dominante”. Nessa nova fase, em que o Estado passou a ser discutido não apenas sob o impacto das críticas às políticas de liberalização e privatização, mas também dos resultados decepcionantes alcançados por meio delas, insere-se a política da terceira via.⁵

Embora a terceira via compartilhe princípios do neoliberalismo, difere dele quanto às estratégias (MARTINS, 2009). Na perspectiva da terceira via, a crise do Estado é de ingovernabilidade e, portanto, para assegurar maior governabilidade e maior governança, sua reconstrução ou reforma seria fundamental para a obtenção de apoio político e para efetivar as decisões do governo (BRESSER PEREIRA, 1997). Nesse sentido, no capitalismo globalizado, a presença do Estado é imprescindível para regular e coordenar processos de desenvolvimento econômico e social, motivo pelo qual lhe é atribuída outra qualidade. Para o sociólogo britânico Anthony Giddens (2005, p. 82), um de seus idealizadores: “A questão não é mais ou menos governo, mas o reconhecimento de que a governação deve se ajustar às novas circunstâncias da era global; e de que a autoridade, inclusive a legitimidade do Estado, tem de ser ativamente renovada”.

Na busca pelo fortalecimento do Estado, a terceira via defende a reinvenção ou a reforma do Estado e do governo⁶ e tenta se diferenciar tanto da teoria de esquerda, representada pela socialdemocracia clássica, quanto da de direita, representada pelo neoliberalismo, por considerá-las inadequadas e insuficientes para enfrentar os problemas do mundo contemporâneo (GIDDENS, 2005).

No Brasil, a proposição da política da terceira via foi explicitamente assumida pelo governo Fernando Henrique Cardoso, quando foi criado o Ministério da Administração e Reforma do Estado e elaborado o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (BRASIL, 1995). A proposta teve continuidade e aprofundamento nos governos posteriores.

O modelo alternativo para a reforma foi denominado por seus proponentes “Estado Social-Liberal”, cujo pressuposto básico era a complementaridade entre Estado e mercado para o bom funcionamento da economia e do sistema democrático. Foi denominado social, “porque continuará responsável pela proteção dos direitos sociais à educação, à saúde e à previdência básica” e “liberal, porque realizará estas tarefas de forma muito mais competitiva, deixando de oferecer à burocracia estatal o monopólio das verbas orçamentárias para a educação, saúde, cultura” (BRESSER-PEREIRA, 1998, p. 94). Para isso, segundo Bresser-Pereira, então ministro do extinto Ministério da Administração da Reforma do Estado (Mare):

A construção de obras de infra-estrutura será terceirizada [...] As empresas produtoras de bens serão privatizadas. As empresas produtoras de serviços públicos serão objetos de concessão a empresas privadas [...] E, finalmente, a oferta de serviços

sociais será entregue, também de forma competitiva, não a empresas privadas, mas a organizações públicas não-estatais. Este é um fenômeno que está começando a acontecer em todo o mundo, embora a grande maioria dos analistas ainda não se tenha dado conta dele (BRESSER-PEREIRA, 1998, p. 94).

Em outras palavras, propunha-se um Estado “[...] que por sua vez proteja os direitos sociais ao financiar as organizações públicas não-estatais – que defendem direitos ou prestam serviços de educação, saúde, cultura, assistência social – e seja mais eficiente ao introduzir a competição e a flexibilidade da provisão desses serviços” (BRESSER-PEREIRA; GRAU, 1999, p. 17).

Na busca pela “modernização política” e pela construção de um “novo Estado democrático” (GIDDENS, 2005), o programa da terceira via orienta que mudanças organizacionais na aparelhagem estatal e nas relações entre Estado, sociedade civil e mercado sejam promovidas, mediante a adoção de uma nova forma de gerenciamento público – denominada gerencial (BRASIL, 1995).

Segundo Martins (2009, p. 78), o “que se busca com a reforma é o estabelecimento de novos marcos regulatórios que viabilizem a redefinição das estruturas e as interfaces que o Estado faz com o econômico e com o social”. Nesse processo, o Estado delinea seu novo perfil, deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social para desempenhar o papel de coordenador e regulador (BRESSER-PEREIRA, 1997), reservando-se o direito de conceber, programar, acompanhar, fiscalizar e avaliar o desempenho e os resultados. Na nova posição do Estado, separam-se as funções de governar e de executar. “Esta separação permite que o Estado faça concessão de serviços, introduzindo mecanismos externos de contratação, transferindo, para as instituições privadas ou públicas não-estatais⁷, na qualidade de prestadoras, funções e serviços tradicionalmente desempenhados por ele ou estabelecendo parcerias com a sociedade” (CARVALHO, 2009, p. 1148).

O programa da terceira via tem como finalidade a renovação da sociedade civil no sentido de torná-la um espaço de colaboração ou obrigação mútua. O processo exige a formação de uma cultura cívica empreendedora, na qual os grupos sociais produzam estratégias para a resolução dos seus próprios problemas, tornando-se independentes do Estado. Para que se forme essa nova cultura, o Estado deve ampliar **a participação política da sociedade civil, estimular** a responsabilidade social das empresas e encorajar tomadas de decisão que envolvam autonomia e iniciativas econômicas locais, sem, no entanto, abrir mão do monitoramento e da regulação. Segundo Giddens (2005, p. 94), isso “se aplica obviamente à educação”.

Na nova concepção de atuação estatal, cujos princípios norteadores são o “aprofundamento” e a “ampliação da democracia” (GIDDENS, 2005, p. 79), a sociedade civil seria transformada em parceira do Estado e compartilharia suas responsabilidades, ao mesmo tempo em que imporá limites à atuação e ao controle estatal excessivo.

A base da parceria entre o governo e as instituições da sociedade civil teria como referência a criação de uma “nova economia mista”, a qual envolveria “[...] uma nova sinergia entre os setores público e privado, utilizando o dinamismo dos mercados mas tendo em mente o interesse público”. Também envolveria “[...] um equilíbrio entre regulação e desregulação, num nível transnacional bem como em níveis nacional e local; e um equilíbrio entre o econômico e não-econômico na vida da sociedade” (GIDDENS, 2005, p. 109-110).

A finalidade da parceria entre as duas instâncias é explicitada por Giddens na seguinte afirmação:

As parcerias em projetos públicos podem conferir ao empreendimento privado um papel mais amplo em atividades que anteriormente os governos proviam, assegurando ao mesmo tempo que o interesse público permaneça dominante. No devido tempo, o setor público pode fornecer recursos capazes de ajudar a empresa a florescer e sem os quais projetos conjuntos podem fracassar [...] (GIDDENS, 2005, p. 135-136).

Na busca de alternativas que estimulem soluções fora do espaço público estatal, argumenta-se que a política governamental “[...] pode fornecer capital de maneira direta, mas também criar incentivos para que empresas privadas façam investimentos, ofereçam programas de treinamento e fomentem a iniciativa local” (GIDDENS, 2005, p.94). Nesses termos, o Estado cria condições para os investimentos privados em atividades que, anteriormente, eram de sua responsabilidade, ao mesmo tempo em que adota medidas que estimulem ou favoreçam a expansão da atuação do setor privado.

Para Martins (2009, p.79), nessa nova estratégia de desenvolvimento capitalista, os papéis são bem definidos:

[...] Ao aparelho do Estado, atuando supostamente em defesa do interesse de todos, caberia indicar áreas prioritárias, o formato do projeto, o tipo de concessão pública, o tempo de exploração e os incentivos (renúncias) fiscais de estímulo ao investimento de capital privado. Ao empresariado caberia realizar as obras, oferecer empregos, explorar as concessões e usufruir os incentivos disponibilizados, alavancando o desenvolvimento.

Visando partilhar responsabilidades com diferentes “atores” políticos, o Estado procura adotar novos arranjos políticos de democracia, redefinindo suas fronteiras, incentivando parcerias com grupos do terceiro setor e com empresas que tenham interesse em prestar serviços sociais em colaboração com a aparelhagem estatal. As vantagens desses novos arranjos são assim descritas por Giddens:

[...] se desenvolvidos de maneira eficaz, os grupos do terceiro setor podem oferecer opções de escolha e capacidade de resposta na prestação de serviços públicos. Eles podem também ajudar a promover a cultura cívica local e algumas formas de

desenvolvimento comunitário. Para tanto, eles precisam ser ativos e empreendedores. Os empresários sociais podem ser inovadores muito eficazes no domínio da sociedade civil, ao mesmo tempo que contribuem para o desenvolvimento econômico. [...] Os grupos do terceiro setor podem também combinar eficácia nos negócios com o estímulo a programas sociais (GIDDENS, 2001, p. 86).

Ao oferecer mais centralidade à atuação da sociedade civil⁸, essa proposta legitima o protagonismo do empresariado na realização de projetos importantes demandados pelo “interesse público” e comprometidos com o desenvolvimento social. Considerando a importância da atividade empresarial social e que os empresários têm recebido pouca atenção tanto por parte “da velha esquerda” [social democracia] quanto por parte dos neoliberais, Giddens (2001, p. 80) argumenta:

[...] Empresários bem sucedidos são inovadores, porque reconhecem a oportunidade que os outros perdem e assumem os riscos que os outros rejeitam, ou ambos. Uma sociedade que não estimula a cultura empresarial não pode gerar a energia econômica que provem das idéias mais criativas. Os empresários sociais e cívicos são tão importantes quanto aqueles empresários que trabalham no contexto de mercado, uma vez que o impulso e a criatividade necessários no setor público e na sociedade civil são os mesmos de que se precisa na esfera econômica.

Concordando com Martins (2009, p. 82), ressaltamos que, nessa proposta, dois aspectos relevantes precisam ser considerados:

[...] Um deles refere-se ao fato de esta indicação atende interesses de importantes segmentos da classe burguesa, uma vez que abre novos horizontes para a reprodução e acumulação do capital em espaços que antes eram restritos à intervenção do setor público. O outro aspecto refere-se ao fato de que essas mudanças exigem que o empresariado assuma uma nova postura, aceite certas responsabilidades para com as questões sociais, atuando no desenvolvimento de projetos comunitários e na mobilização de organizações não-governamentais, associações e institutos comprometidos com esses projetos [...].

Para o autor, esse envolvimento “significa que a classe empresarial deve se renovar politicamente para assumir um novo papel e uma nova conduta na sociedade civil referenciada no postulado da ‘responsabilidade social’” (MARTINS, 2009, p. 82).

Partindo da relação contraditória entre o público e o privado e considerando as relações sociais capitalistas, bem como a natureza institucional do Estado moderno, concordamos com a afirmação de que o Estado, “em sua origem, submete a dimensão pública à esfera privada, em benefício desta última”, ao mesmo tempo em que demonstra “a tendência histórica de intensificação da dimensão estatal/mercantil”. Isso faz “[...] com que o Estado dirija suas políticas públicas para o polo privado da contradição, dada a materialidade da economia” (SILVA JÚNIOR, SGUISSARDI, 2005, p. 15-16). Na sociedade atual, é “no âmbito do Estado que se 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). Dentre essas políticas, estão a universalização da educação básica e sua pretendida melhoria da qualidade.

Assim, conforme Sguissardi (2015, p. 876), “apesar de 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”, pois “não são autônomas”. Pelo contrário, desenvolvem-se “[...] pressionadas no âmbito dessa correlação de forças representada pelos interesses econômico-políticos dominantes e os das classes sociais dominadas, especialmente em país que se destaca pelo altíssimo grau de desigualdade social” (SGUISSARDI, 2014, p. 21).

A seguir, tendo em vista a configuração de novas relações entre Estado e sociedade, abordaremos as *novas formas de parceria entre o público e o privado* e o crescente envolvimento empresarial *na educação pública brasileira*.

O envolvimento empresarial na educação pública brasileira

Ao redefinir seu papel com base no modelo gerencial, o Estado separa as funções de planejamento e de execução de serviços. Assim, reiteramos que, diante da necessidade estrutural de expansão do capital, ao abandonar o papel de executor, o Estado se exime da incumbência de fornecer serviços de forma direta e, conseqüentemente, transfere para a sociedade civil e para as instituições do setor privado e público não-estatal funções e serviços que até então lhe eram exclusivos.

Nesse contexto, conforme pode ser observado na legislação brasileira, as parcerias entre o público e o privado passam a ser priorizadas. A Emenda Constitucional nº 19, de junho de 1998, modificando os princípios e as normas da administração pública, autorizou as mais variadas formas de parcerias, admitindo a destinação de recursos públicos para a esfera privada. A Lei Complementar nº 101, de maio de 2000 regulamentou a EC nº 19, estabelecendo normas para as finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Posteriormente, a Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, instituiu normas gerais para a licitação e a contratação de parceria público-privada no âmbito dos Poderes da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.

Nos últimos anos, temos identificado inúmeras iniciativas de entrada das empresas privadas no campo da educação pública, influenciando a gestão, os currículos das escolas e a formação de professores, a exemplo dos programas coordenados pelo Instituto Ayrton Senna (IAS), organização não governamental sem fins lucrativos fundada em 1994 (PERONI, 2008).

Comentando as novas estratégias de ampliação da presença do setor privado na oferta da educação básica pública, Adrião e Borghi (2008) destacam as parcerias, diferenciando três possíveis modalidades: a) a compra de “sistemas de ensino” privados pela

rede pública, na forma da aquisição de materiais didáticos (em geral apostilados); b) a subvenção de vagas em instituições privadas; c) a “assessoria na gestão”. Em geral, essas parcerias têm sido firmadas pela rede pública municipal porque, com a descentralização da educação, cuja medida principal foi a municipalização do ensino, há a transferência de responsabilidades da gestão das etapas iniciais da educação básica para os municípios, favorecendo “inúmeros arranjos localmente criados” (ADRIÃO; BORGHI, 2008, p. 101). Assim, a exigência da municipalização do ensino, desde 1996, proporcionou condições para a atuação crescente das empresas na rede pública de ensino.

Quanto às experiências de novas formas de gestão das políticas educacionais, verificamos que a participação de novos atores, particularmente de empresários, vem sendo reconhecida como fundamental para o alcance de melhores resultados por parte das escolas. Ao mesmo tempo, vêm sendo configuradas novas estratégias de redefinição do relacionamento entre Estado e empresas privadas para fins de prestação de serviços públicos.

Observamos também que o envolvimento empresarial e a participação voluntária dos indivíduos nas questões sociais é uma tendência mundial (PERONI, 2013). No Brasil, esse envolvimento tem ocorrido por meio da atuação de empresas privadas em fundações, institutos e ONG, que vêm assumindo um papel na coordenação (monitoramento/controle de metas e resultados) 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 “no sentido de se articular com seus pares e a outros atores sociais, com a perspectiva de influir na elaboração e execução das políticas públicas na área da educação” sob a justificativa 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: empresa e escola” (INSTITUTO ETHOS, 1999, p. 5). Nesse manual, dentre os focos de ação sugeridos às empresas que desejam colaborar para a educação pública, encontram-se: a produção de materiais didáticos; a implementação de programas educacionais dentro da empresa; o combate ao analfabetismo na empresa; o estímulo à matrícula dos filhos dos funcionários; o estímulo à participação dos funcionários na escola dos filhos; a formação e atualização profissional; e o incentivo a atividades culturais e desportivas (INSTITUTO ETHOS, 1999). O documento oferece, ainda, um *Guia de estratégias de ação* para orientar as empresas a ajudar a escola pública.

O movimento empresarial *Todos Pela Educação* e o Grupo de Institutos Fundações e Empresas (*Rede Gife*) também se inserem nessa política que estimula os empresários a assumir um papel decisivo, com intervenções sistemáticas em questões sociais.

Mais recentemente, temos observamos a crescente influência do empresariado na elaboração e na execução das políticas públicas para a educação, interagindo com as

estratégias de expansão do mercado educacional, especialmente do mercado especializado em assessorias e consultorias. Um exemplo é a proposta “*Arranjos de Desenvolvimento da Educação*” (ADE), que, elaborada com base na perspectiva gerencial da administração pública, insere-se na busca por novas formas de coordenação e de cooperação intergovernamental e de institucionalização de novas parcerias público-privadas para a oferta da educação básica pública. A importância da adoção de modelos de associativismo territorial e de coordenação federativa, bem como a necessidade de criação de uma nova institucionalidade para as formas de colaboração que trasponham os limites da administração pública são descritas por Abrúcio (2012, p. 24):

A discussão dos Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADEs) significou, nesse sentido, uma reviravolta na agenda da política pública. Antes de focar nesse novo modelo, vale citar quais são os fatores que levam ao sucesso do associativismo territorial. De maneira geral, é preciso que haja, em primeiro lugar, mecanismos que reduzam a desconfiança política entre os municípios, dando estabilidade institucional à parceria. Em segundo, é muito importante o apoio dos governos federal e estadual, em virtude da fragilidade gerencial e da falta de recursos dos municípios. Igualmente essencial é a orientação dos arranjos territoriais para uma gestão em rede e direcionada a resultados, criando, de um lado, mecanismos para articular projetos conjuntos e, de outro, para administrar conforme metas e indicadores previamente definidos. Este último ponto põe em evidência que o sucesso das formas de consórcio intergovernamental depende de um modelo institucional bem gerido, capaz de ser inovador na forma e no conteúdo das políticas. 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.

A proposta “*Arranjos de Desenvolvimento da Educação*” (ADE) apresenta-se como instrumento de gestão pública para a melhoria da qualidade social da educação. Elaborada pelo movimento empresarial *Todos pela Educação*, aprovada e normatizada pelo Conselho Nacional de Educação (CNE), por meio do Parecer nº 09/2011 (BRASIL, 2011) e da Resolução nº 01/2012 (BRASIL, 2012), sugere 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 Federal⁹, e, assim, constituir um sistema nacional de educação. O regime de colaboração pressupõe a institucionalização de uma forma privilegiada de cooperação horizontal entre municípios, com o apoio dos estados e da União, mediante os Arranjos de Desenvolvimento da Educação, conforme previsto no § 7º do artigo 7º da Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, que aprova o Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2014).

Na Resolução nº 01/2012, que dispõe sobre a implementação desse regime de colaboração, arranjo é entendido como “uma forma de colaboração territorial basicamente horizontal, instituída entre entes federados, visando assegurar o direito à educação de qualidade e ao seu desenvolvimento territorial e geopolítico” (BRASIL, 2012, Art. 2º). Nesse sentido, contribuiria para a construção do Sistema Nacional de Educação.

A principal estratégia para sua implementação consiste na ação coordenada entre as instituições públicas responsáveis pela educação nos municípios articulados e as “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). Esse regime de colaboração é considerado de um “novo” tipo (ARAÚJO, 2013, ABICALIL, 2013, ARGOLLO; MOTTA, 2015). *As ações coordenadas, cujo objetivo é assegurar o direito à educação de qualidade, tomam por base quatro eixos fundamentais: I) gestão educacional; II) formação de professores e dos profissionais de serviço e apoio escolar; III) práticas pedagógicas e avaliação; IV) infraestrutura física e recursos pedagógicos* (BRASIL, 2011).

Com a finalidade específica de auxiliar os municípios a alavancar ações e indicadores educacionais contidos no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), no sentido de melhorar a qualidade do ensino, essa proposta de cooperação intermunicipal, seguindo a metodologia de trabalho em rede entre os municípios, pauta-se 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 como ferramenta de diagnóstico e planejamento da educação municipal.

Alguns estudos (ABICALIL, 2013; ARAÚJO, 2013; OLIVEIRA, GANZELI, 2013) têm dado destaque para as novas relações intergovernamentais, nas quais participam as unidades subnacionais e o governo central no desenvolvimento da educação, como também para a criação de novas estratégias para as disputas do fundo público. Isso ocorre por meio de novas formas de regimento do regime de colaboração, da constituição de fundos, do estabelecimento de convênios, contratos, consórcios e arranjos diversos no sentido de se alcançar a transferência de recursos públicos federais diretamente para as administrações municipais¹⁰.

Há autores que compreendem que as propostas dos Arranjos de Desenvolvimento da Educação coincidem com a apresentação de “estratégias para conformar um arcabouço jurídico normativo que permita atuar diretamente sobre os recursos federais do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização do Magistério (Fundeb) e do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)” (ABICALIL, 2013, p. 803), ou, ainda, com os

Programas de Desenvolvimento Regional Sustentável, derivados de empreendimentos de grande impacto promovidos por investimentos públicos diretos e incentivados por Fundos de Desenvolvimento Regional com recursos orçamentários, concessão de financiamento em condições especiais a empreendimentos privados e, mesmo, parcerias público-privadas (ABICALIL, 2013, p. 820).

Enfim, constata-se que a redefinição dos métodos de gestão das instituições públicas educacionais municipais institui um novo tipo de parceria público-privada na reconfiguração do regime de colaboração entre os entes federados e na organização dos sistemas de ensino. De nossa perspectiva, isso revela, de um lado, a influência dos empresários na

formulação da política educacional e, de outro, que a oferta de assessorias para a gestão pública municipal, por meio dos Arranjos de Desenvolvimento da Educação, implica a busca de novas estratégias de expansão e de controle do mercado educacional, mesmo que, *a priori*, isso 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 na implantação de um modelo estratégico de cooperação, por meio 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).

Considerações finais

Em face ao exposto, podemos afirmar que as políticas educacionais atuais apontam para mudanças significativas na forma de organização, de gestão e de financiamento do sistema de ensino público. O Estado, ao redefinir sua forma de atuação e de intervenção, abre caminhos para novas responsabilidades, atribuindo-as seja aos estados, municípios e instituições públicas, seja a empresas, ONG de diversos matizes e a comunidade, na forma de participação voluntária. Mediante parcerias, tais setores atuam na manutenção, na administração e no próprio funcionamento pedagógico das escolas e das redes de ensino públicas.

Em suma, a reorientação das políticas públicas aponta para diferentes formas de relação entre o público e o privado, como também para o recuo do Estado na provisão direta dos serviços (BRASIL, 1995). Como afirma Dale (1994, p. 112), no campo educacional, esse processo pode ser entendido de diversas formas: “o que está envolvido não é tanto uma deslocação direta do público para o privado, mas um conjunto muito mais complexo de mudanças nos mecanismos institucionais através dos quais são regulados o que continuam a ser essencialmente sistemas educativos estatais”.

Importa-nos destacar que essas mudanças, muitas vezes operadas por mecanismos bastante sutis, por um lado, abrem novos espaços de atuação das empresas privadas na educação pública, especialmente por meio do mercado especializado em assessorias e consultorias, e, por outro, favorecem o protagonismo dos empresários na formulação e na execução das políticas, bem como na gestão da educação pública brasileira. Os ADE, como proposta de regime de colaboração de um “novo” tipo, evidenciam uma nova “estratégia do capital para ampliar os espaços de acumulação” e para conformar a construção de um Sistema Nacional de Educação “circunscrito no ‘compromisso’ do setor público com os interesses do setor privado” (ARGOLLO, MOTTA, 2015, p. 54).

Sem desconsiderar a complexidade e o caráter multifacetário da relação entre o público e o privado no período atual (PERONI, 2015), o crescente interesse do setor empresarial por influenciar a definição e a implementação das políticas públicas educacionais e, em consequência, na consolidação da esfera pública no Brasil é um tema recente em nossa realidade educacional. Isso nos desafia a participar dos debates e das reflexões, bem como a nos posicionar nesse campo de disputas.

Recebido em 30/09/2017 e aprovado em 15/11/2017

Notas

- 1 Segundo Harvey (2000, p. 140), a acumulação flexível, para superar a rigidez do sistema fordista e atender, de forma ágil, a uma gama bem mais ampla de necessidades do mercado, incluindo as rapidamente cambiáveis, “[...] apóia-se na flexibilidade dos processos de trabalho, dos mercados de trabalho, dos produtos e padrões de consumo. Caracteriza-se pelo surgimento de setores da produção inteiramente novos, novas maneiras de fornecimento de serviços financeiros, novos mercados e, sobretudo, taxas altamente intensificadas de inovação comercial, tecnológica e organizacional”.
- 2 No Plano Diretor da Reforma do Estado brasileiro, a crise do Estado é definida em três dimensões: “(1) uma crise fiscal, caracterizada pela crescente perda de crédito por parte do Estado e pela poupança pública que se torna negativa; (2) como esgotamento da estratégia estatizante de intervenção do Estado, a qual se reveste de várias formas: o Estado do bem-estar social nos países desenvolvidos, a estratégia de substituição das importações no terceiro mundo, e o estatismo nos países comunistas; e (3) como superação da forma de administrar o Estado, isto é, a superação da administração pública burocrática” (BRASIL, 1995, p. 15).
- 3 Essa fase foi marcada pelas diretrizes neoliberais, seguindo os preceitos do que ficou conhecido como *Consenso de Washington* (1989). Tais diretrizes são: “(a) estabilização macroeconômica; (b) flexibilização comercial; (c) liberalização dos fluxos de capital; (d) a redução dos recursos públicos para as políticas sociais; (e) redefinição do papel do aparelho de Estado nas questões econômicas, políticas e sociais” (MARTINS, 2009, p. 57).
- 4 O neoliberalismo “propõe que o bem estar humano pode vir a ser melhor promovido liberando-se as liberdades e capacidades empreendedoras individuais no âmbito de uma estrutura institucional caracterizada por sólidos direitos à propriedade privada, livres mercados e livre comércio. O papel do Estado é criar e preservar uma estrutura institucional caracterizada por sólidos direitos à propriedade privada, livres mercados e livre comércio. O papel do Estado é criar e preservar uma estrutura institucional apropriadas a essas práticas [...] Deve também estabelecer estruturas e funções militares, de defesa, da política e legais requeridas para garantir direitos de propriedade individuais, para assegurar, se necessário pela força, o funcionamento apropriado dos mercados. Além disso, se não existirem mercados (em áreas como a terra, a água, a instrução, o cuidado de saúde, a segurança social ou a poluição ambiental), estes devem ser criados, se necessário pela ação do Estado [...] As intervenções do Estado nos mercados (uma vez criados) devem ser mantidas num nível mínimo [...]” (HARVEY, 2008, p. 12).
- 5 A política da Terceira Via edificou-se na década de 1990, em meio aos movimentos dos “novos democratas”, nos Estados Unidos, e no “novo trabalhismo”, na Inglaterra, ligados, respectivamente, a Bill Clinton e a Tony Blair. “Para disseminar esse novo projeto político e construir um consenso internacional em torno dele, foi organizado, em 1999, um movimento denominado de *Cúpula da Governança Progressista* destinado a reunir periodicamente chefes de governo de diversos países” (CARVALHO; GARCIA, 2016, p. 67).

- 6 Conforme Martins (2009, p. 70): “Nessa construção teórica, Estado e governo se (com)fundem em uma única dimensão, expressando-se como *locus* do exercício do poder, como propõe o liberalismo e, de modo especial, o pensamento hayekiano. A renovação de que se fala corresponde, portanto, à renovação da aparelhagem estatal e de uma nova relação com a sociedade civil [...]”.
- 7 A expressão setor público não-estatal, de acordo com o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (BRASIL, 1995), refere-se àquilo que não faz parte do aparelho do Estado, a exemplo das organizações sociais e agências executivas – autarquias e fundações.
- 8 De acordo com Wood (2011, p. 208-209), o conceito de sociedade civil tem servido a inúmeros e variados fins. “Os principais usos comuns se originam da distinção entre sociedade civil e Estado. ‘Sociedade civil’ é definida pelo defensores dessa distinção em termos de algumas oposições simples: por exemplo, ‘o Estado (e seus órgãos militares, policiais, legais, administrativos, produtivos e culturais) e o espaço não estatal (regulado pelo mercado, controlado pelo poder privado ou organizado voluntariamente) da sociedade civil’; ou poder ‘político’ versus ‘social’, direito ‘público’ versus ‘privado’ [...] Nesta definição, ‘sociedade civil’ abrange uma ampla série de instituições e relações, de lares, sindicatos, associações voluntárias, hospitais e igrejas, até o mercado, empresas capitalistas, enfim, toda a economia capitalista. As antíteses significativas são o Estado e o não Estado, ou talvez o político e o social”. Para a autora, as condições históricas tornaram possíveis na sociedade moderna ocidental a separação e a distinção entre Estado e sociedade civil, criando novos modos de dominação e coerção. “Em certo sentido, trata-se da privatização do poder público que criou o mundo historicamente novo da ‘sociedade civil’”. Ou seja, “‘Sociedade civil’ constitui não somente uma relação inteiramente nova entre o ‘público’ e o ‘privado’, mas um reino ‘privado’ inteiramente novo [...]. Ela gera uma nova divisão do trabalho entre a esfera ‘pública’ do Estado e a esfera ‘privada’ da propriedade capitalista e do imperativo de mercado, em que apropriação, exploração e dominação se desligam da autoridade pública e da responsabilidade social – enquanto esses novos poderes privados dependem da sustentação do Estado [...]” (WOOD, 2011, p. 207-218).
- 9 Cabe destacar que, ainda “não há regulamentação do regime de colaboração por meio de uma legislação complementar, conforme preconizado pela CF de 1998” e que a construção, a institucionalização e a implementação da proposta do ADE vêm sendo articuladas por grupos empresariais com o apoio dos poderes Executivo e Legislativo (ARAÚJO, 2013, p. 796).
- 10 Abicalil (2013, p. 807-809), ao se referir à parcela de complementação da União a ser fixada anualmente pela Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade, afirma: “Considerada a complementação adicional da União para o ano de 2012, através da Portaria do MEC n. 344, de 24 de abril de 2013, essa parcela alcançou a maior parte do montante que foi distribuído (R\$ 1,3 bilhão), cumprindo a Resolução n. 7, de 26 de abril de 2012, daquela Comissão Intergovernamental. A mesma destinação está prevista em R\$ 1,07 bilhão para 2013. Esses recursos são transferências diretas da União, adicionais aos que os estados e municípios já dispõem para a manutenção e o desenvolvimento da educação básica pública, cuja destinação legal está considerada na LDB [...] Mantida essa proporção nas destinações na soma dos incisos IV, V e VIII do artigo 70 da LDB, tratar-se-ia de uma cifra próxima de R\$ 4 bilhões anuais agregados potencialmente ao complemento da União. Não há informações seguras estratificadas para sua confirmação. Isso demandaria uma pesquisa nacional mais acurada. O fato é que tais volumes de recursos potencializam um mercado de R\$ 5 bilhões anuais em consultorias, mobilização social, eventos, seminários, fóruns, programas de formação continuada, de gestão de pessoas, de assessorias pedagógicas e de planejamento, de oficinas didáticas, de organização curricular, de materiais complementares para os chamados currículos estruturados e de suporte pedagógico para preparação de exames massivos, entre outras atividades. Tais insumos são realizados por contratações pulverizadas entre os 5.570 municípios, os 26 estados e o Distrito Federal para provimento de suas respectivas redes de ensino oficiais”.

Referências

ABICALIL, C. A. Sistema nacional de educação: os arranjos na cooperação, parceria e cobiça sobre o fundo público na educação básica. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 34, n. 124, p. 803-828, jul./set. 2013.

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.

ADRIÃO, T.; BORGHI, R. Parcerias entre prefeituras e esfera privada: estratégias privatizantes para a oferta da educação pública em São Paulo. In: ADRIÃO, T.; PERONI, V. (Orgs.). **Público e privado na educação: novos elementos para o debate**. São Paulo: Xamã, 2008, p. 99-110.

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. **Educação & Sociedade**, 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-SN, n. 56, p. 44-57, ago. 2015.

BRASIL. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, DF: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995.

_____. **Emenda Constitucional nº 19**, de 04 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências.

_____. **Lei Complementar nº 101**, de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

_____. **Lei nº 11.079**, de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública.

_____. **Projeto de Lei nº 2417**, de 28 de setembro de 2011, que Dispõe sobre Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADE), 2011. Acesso em: 24 jun. 2017.

_____. **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. Brasília, DF: MEC/CNE/CEB, 2012.

_____. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Seção 1. Brasília, DF, 26 jun. 2014.

BRESSER-PEREIRA, L.C. **A reforma do Estado nos anos 90: lógica e mecanismos de controle**. Brasília: Ministério da Administração e Reforma do Estado, 1997.

_____. Um Novo Estado para a América Latina. **Novos Estudos Cebrap 50**, março 1998, p. 91-98. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers/1996/91.NovoEstadoParaALatina.pdf>. Acesso em: 24 ago. 2017.

BRESSER-PEREIRA, L. C.; GRAU, N. C. Entre o Estado e o mercado: o público não-estatal. In: _____. (Orgs.). **O público não-estatal na reforma do Estado**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999, p. 15-48.

CARVALHO, E. J. G. de. Reestruturação produtiva, Reforma Administrativa do Estado e Gestão da Educação. **Educação e Sociedade**. Campinas, v. 10, n.109, p. 1139-1166, set./dez., 2009.

CARVALHO, E. J. G.; GARCIA, J. D. A "educação para a cidadania ativa" como estratégia contemporânea do programa neoliberal da terceira via. **Revista Teoria e Prática da Educação**, v. 19, n. 3, p. 61-78, set./dez. 2016.

DALE, R. Globalização e Educação: demonstrando a existência de uma “cultura educacional mundial comum” ou localizando uma “agenda globalmente estruturada para a educação”? **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 25, n. 87, p. 423-460, maio/ago. 2004.

GIDDENS, A. **A terceira via e seus críticos**. Rio de Janeiro: Record, 2001.

_____. **A terceira via**: reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social-democracia. 5. ed., Rio de Janeiro: Record, 2005.

HARVEY, D. **Condição pós-moderna**. 9ª ed., São Paulo: Edições Loyola, 2000.

_____. **O neoliberalismo**: história e implicações. 2. ed., São Paulo: Edições Loyola, 2008.

HOBSBAWN, E. **Era dos extemos**: O breve século XX: 1914-191. 2. ed., São Paulo: Companhia das Letras, 1997.

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

MARTINS, A. S. **A direita para o social**: a educação da sociabilidade no Brasil contemporâneo. Juiz de fora: UFJF, 2009.

OLIVEIRA, C.; GANZELI, P. Relações intergovernamentais na educação: fundos, convênios, consórcios públicos e arranjos de desenvolvimento da educação. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 34, n. 125, p. 1031-1047, out./dez. 2013.

PERONI, V. M. V. A privatização do público: implicações para a democratização da educação. In: PERONI, V. M. V. (Org.) **Redefinições das fronteiras entre o público e o privado**: implicações para a democratização da educação. Brasília: Liber Livro, 2013, p. 9-32.

_____. 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, p. 15-34.

SILVA JÚNIOR, J. R.; SGUISSARDI, V. Reforma da Educação Superior no Brasil: renúncia do Estado e privatização do público. **Revista Portuguesa de Educação**. Braga, v. 13, n.2, p. 81-110, 2000.

SGUISSARDI, V. **Estudo diagnóstico da política de expansão da (e acesso à) educação superior no Brasil – 2002-2012**. Brasília: Edital N. 051/2014 SESU; Projeto de Organismo Internacional – OEI; Projeto OEI/BRA/10/002, 2014.

_____. Educação superior no Brasil: democratização ou massificação mercantil? **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 36, n. 133, p. 867-889, out./dez. 2015.

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